

# **Del escribano al secretario municipal**

Antecedentes, origen y evolución  
de los cuerpos nacionales hasta  
la Ley de bases del régimen local

**Rafael Jesús Vera Torrecillas**



DEL ESCRIBANO AL SECRETARIO MUNICIPAL

The Figuerola Institute  
Programme: Legal History

The Programme "Legal History" of the Figuerola Institute of Social Science History –a part of the Carlos III University of Madrid– is devoted to improve the overall knowledge on the history of law from different points of view –academically, culturally, socially, and institutionally– covering both ancient and modern eras. A number of experts from several countries have participated in the Programme, bringing in their specialized knowledge and dedication to the subject of their expertise.

To give a better visibility of its activities, the Programme has published in its Book Series a number of monographs on the different aspects of its academic discipline.

Publisher:  
Carlos III University of Madrid

Book Series:  
Legal History

Editorial Committee:  
Manuel Ángel Bermejo Castrillo, *Universidad Carlos III de Madrid*  
Catherine Fillon, *Université Jean Moulin Lyon 3*  
Manuel Martínez Neira, *Universidad Carlos III de Madrid*  
Carlos Petit, *Universidad de Huelva*  
Cristina Vano, *Università degli studi di Napoli Federico II*

More information at [www.uc3m.es/legal\\_history](http://www.uc3m.es/legal_history)

DEL ESCRIBANO AL SECRETARIO MUNICIPAL  
Antecedentes, origen y evolución de los cuerpos nacionales  
hasta la Ley de bases del régimen local

Rafael Jesús Vera Torrecillas  
Universidad de Huelva

Prólogo de Jesús Fuentetaja

DYKINSON  
2021

Publicación financiada con cargo al Grupo de Investigación  
“Derecho, Economía y Sociedad” de la Universidad de Huelva.

Historia del derecho, 104  
ISSN: 2255-5137

© 2021 Rafael Jesús Vera Torrecillas

Editorial Dykinson  
c/ Meléndez Valdés, 61 – 28015 Madrid  
Tlf. (+34) 91 544 28 46  
E-mail: [info@dykinson.com](mailto:info@dykinson.com)  
<http://www.dykinson.com>

Preimpresión: TALLERONCE

ISBN: 978-84-1122-025-5  
Depósito legal: M-36073-2021

Versión electrónica disponible en e-Archivo  
<http://hdl.handle.net/10016/33764>



Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 3.0 España

*A la memoria de mi padre*





## ÍNDICE

Prólogo	13
Introducción	19
1. Antecedentes históricos de los secretarios municipales: los escribanos públicos como depositarios de la fe pública	23
1. La figura del escribano en el proceso de fortalecimiento del poder real	23
2. El nacimiento del sistema notarial: los escribanos como depositarios de la <i>publica fides</i>	26
3. Orígenes altomedievales del escribano: del <i>tabellio</i> romano a los <i>scriptores</i> y los notarios del <i>officium palatinum</i>	30
4. El nacimiento del <i>instrumentum publicum</i> y el oficio de escribano en el contexto político del siglo XIII	34
5. La transformación del scriptor en escribano público en Castilla. En especial, el surgimiento del escribano público del concejo	44
6. Tipos de escribanos públicos	47
2. La regulación de los escribanos en la legislación de Alfonso X y su evolución durante la baja edad media y la edad moderna	55
1. El oficio del escribano en el Fuero Real	55
2. La regulación de los escribanos en el Espéculo	60
3. La institución y funciones del escribano en las Partidas (P 3.19)	70
4. Fuentes locales y evolución posterior	79
3. El constitucionalismo gaditano y los orígenes del secretario municipal, del depositario y del síndico	95
1. La supresión de los escribanos y la creación del secretario municipal como cargo electivo del ayuntamiento	95
2. La consolidación de los empleos de secretario y depositario municipal: el primer periodo moderado	104

3. El bienio progresista: la Ley de ayuntamientos de 5 de julio de 1856 y la Ley de 25 de septiembre de 1863	111
4. La vuelta al régimen moderado: el restablecimiento del empleo de secretario de la diputación	114
5. El sexenio revolucionario (1868-1874)	120
4. La restauración: la creación de los cuerpos de secretarios y de contadores, y la decadencia de los depositarios	129
1. Los secretarios, contadores y depositarios en las leyes municipal y provincial de 1877: la habilitación nacional de los secretarios y contadores	129
2. La Ley provincial de 1882: la vuelta al sistema de libre designación y remoción de los secretarios de diputación	132
3. La creación del cuerpo de secretarios de la diputación	136
4. La consolidación definitiva del cuerpo de contadores municipales y provinciales	138
5. La instauración del cuerpo de secretarios de ayuntamiento y su posterior desaparición	139
5. Los estatutos municipal y provincial y la dictadura de Primo de Rivera: creación de los cuerpos nacionales de administración local	145
1. El régimen local español de 1923. La necesaria reforma de un sistema municipal dominado por el caciquismo.	145
2. El cuerpo nacional de secretarios de administración local	151
3. El cuerpo nacional de interventores y el “olvido” del depositario	156
4. La creación de los colegios oficiales de secretarios e interventores	160
6. Los cuerpos de secretarios, interventores y depositarios durante la II República	163
1. La subsistencia del estatuto municipal, la constitución de 1931 y la reforma del régimen local	163
2. La normativa de régimen local catalana y la quiebra del carácter nacional de los cuerpos de secretarios e interventores	168
3. La ley municipal de la República y los cuerpos nacionales de secretarios e interventores de administración local	172
4. Desaparición y resurgimiento del cuerpo de depositarios	177

7. El franquismo y el proceso de estatalización de los cuerpos nacionales de administración local	179
1. Centralización e ideologización: los secretarios e interventores al servicio del nuevo régimen autoritario	179
2. Los cuerpos nacionales en la Ley de bases del régimen local de 17 de julio de 1945 y su evolución normativa hasta el final del franquismo	188
3. La Ley de bases de 5 de diciembre de 1968 y su incidencia sobre el régimen de los cuerpos nacionales	192
4. Balance de la evolución histórica de los cuerpos nacionales hasta la constitución de 1978	196
8. El inicio de la etapa constitucional y el nuevo modelo de cuerpos nacionales	201
1. El punto de partida de un nuevo modelo de cuerpos nacionales	201
2. El planteamiento de un nuevo modelo	203
3. La desaparición ¿o transformación? de los cuerpos nacionales de administración local	207
4. La jurisprudencia se manifiesta tempranamente a favor del mantenimiento del modelo de cuerpos nacionales	210
5. El conflicto de secretarios de ayuntamientos entre el gobierno del estado y el gobierno vasco	221
6. La creación de la escala de funcionarios de habilitación de carácter nacional	231
7. El planteamiento doctrinal de la necesaria descentralización del modelo de cuerpos nacionales	238
8. La impugnación de los arts. 98 y 99 de la LRBRL ante el tribunal constitucional. La sentencia 214/1988	239
9. El debate parlamentario en torno a la nueva figura de los funcionarios de habilitación nacional y su falta de consenso	248
10. Títulos competenciales y el problema de las fuentes en el ámbito de la función pública local	258
9. Fundamento de la existencia del modelo de habilitación nacional en la función pública local	265
1. El modelo de función pública local: la problemática de la existencia de funcionarios propios y funcionarios de habilitación nacional	265

2. La tensión Estado y comunidades autónomas por el control de los funcionarios de habilitación nacional	279
3. Uniformidad, inframunicipalismo y función pública local: la necesaria existencia del secretario-interventor	286
4. La escala de funcionarios con habilitación de carácter nacional. Su naturaleza y justificación	294
Epílogo	301
Bibliografía	311

## PRÓLOGO

Entender las instituciones públicas desde su evolución histórica resulta fundamental para aprehender su sentido y su funcionalidad. Cuando se carece de esa perspectiva proliferan, en el discurso político y social, debates inconsistentes, y tergiversaciones argumentales, cuando no la más pura demagogia oportunista. De ahí la relevancia del presente libro, *Del escribano al Secretario municipal*, en el que el Prof. Dr. Rafael Vera explica las vicisitudes de una figura administrativa clave en la construcción del Estado moderno y contemporáneo, que no sólo ha permitido la articulación territorial del Poder ejecutivo sino que se ha erigido en una técnica imprescindible para garantizar la legalidad de la actuación de los municipios.

Podemos, pues, destacar dos grandes aportaciones de este libro a la comprensión de la figura del Secretario municipal. La primera, de hecho, trasciende a este concreto empleado público para proyectarse metodológicamente sobre el estudio histórico de la Función Pública en España. La segunda aportación, por su parte, desborda los límites de esa visión evolutiva para propiciar la reflexión sobre el papel actual de los hoy Funcionarios con habilitación de carácter nacional, que de alguna manera es el punto de llegada de aquella aproximación histórica.

Desde el punto de vista del estudio histórico que caracteriza al libro, una de las valiosas aportaciones del libro es trascender las reformas políticas y administrativas de la Constitución de Cádiz de 1812 como punto de referencia histórico de la figura del Secretario municipal. En efecto, las presentaciones tradicionales de la creación y evolución de la Función Pública en España toman como punto de partida ese acontecimiento, concibiéndolo como una cesura traumática, aunque creativa, de las instituciones públicas. Sin embargo, prescinden de las decisivas reformas ilustradas que en el siglo XVIII emprendieron los Borbones, en el marco de su ambicioso programa de modernización, y que en el caso de los empleados públicos permiten vislumbrar algunos elementos estructurales y organizativos (como la objetivación de los empleos, cierta prefiguración de inamovilidad en los oficiales de las Secretarías y en los empleados de la Real Hacienda o puntuales organizaciones de escalas que ordenaban los empleos por su importancia y su provisión mediante antigüedad) que constituyen el embrión estatutario de la reforma de LÓPEZ BALLESTE-

ROS en 1827 –aún bajo el régimen absolutista– pero también de las decisivas reformas moderadas de mediados de siglo XIX.

Como decimos, el autor supera el momento revolucionario gaditano para anclar la figura del Secretario en antecedentes medievales de los que constituiría su evolución institucional. Lejos de presentarse como un huero ejercicio de exquisitez teórica, la vinculación del Secretario municipal con el escribano de origen medieval no hace sino evidenciar la trascendencia de esta figura en la construcción del Estado moderno y contemporáneo. Es cierto que su estatus y funcionalidad ha variado según formas de Estado y de régimen, pero también lo es que su pervivencia demuestra la necesidad e importancia de su razón de ser para articular la función ejecutiva en el ámbito local y para garantizar el sometimiento de ésta a la legalidad.

Precisamente es esta garantía de legalidad –a la que se finaliza en gran medida la actividad del Secretario municipal– la que lo sitúa inevitablemente en un escenario de conflicto con el poder político. La exacerbación de éste se habría realizado a costa de aquel, en una interesada y falaz contraposición de dos legitimidades, la democrática y la legal, como si el poder democrático pudiera no ejercerse legalmente. El equilibrio entre la esfera política y la profesional funcionarial resulta siempre inestable, pero esta inestabilidad se ha visto lamentable y paradójicamente agudizada en los últimos tiempos, donde la Función Pública se ve sometida no ya a una burda politización –aunque tampoco falten ejemplos– sino a una sibilina articulación jurídica de esa injerencia política.

No es que la Función Pública pueda o deba ser una realidad independiente de la Política, pero la capacidad de ésta para desfigurar su funcionamiento, organización y gestión debe verse reducida en aras de la imparcialidad, objetividad y profesionalización de los funcionarios. Una cosa es que la Administración y la Función Pública sean un instrumento de las autoridades políticas, democráticamente elegidas, para la realización de las Políticas Públicas que legítimamente deciden y otra muy diferente es que la Función Pública se vea instrumentalizada políticamente y, para ello, estructuralmente desnaturalizada en sus fines y en su funcionamiento. En última instancia, la hipertrofia de la legitimidad política se ha desbordado sobre la Función Pública, desmantelando los mecanismos defensivos de ésta frente a aquella. Si bien es cierto que la unción democrática ha terminado por invadir todos los espacios institucionales y sociales. Múltiples son los ejemplos en los que este proceso se manifiesta, pero los más evidentes son la evolución experimentada por la

técnica de la libre designación, la expansión descontrolada del número y funciones del personal eventual, la temporalidad sistemática y manipulable en la Administración o los embates locales y autonómicos contra el cuerpo de Secretarios e Interventores de la Administración Local.

No puede dejarse de albergar la desoladora impresión de que la Política ha abandonado al Derecho, en general, y a la Función Pública, en particular. Abandono que bien puede identificarse en las tribulaciones que atraviesan dos Cuerpos cuya razón de ser más se asocia a la garantía de la legalidad: los Jueces y los Funcionarios con habilitación de carácter nacional. En el caso de los primeros, la tensión obedece sin duda a la judicialización de causas políticas, pero también a la politización singular de sus propios integrantes que se refleja en la pérdida de neutralidad no sólo con manifestaciones verbales en aras de la libertad de expresión sino también en las idas y venidas de puestos judiciales a cargos políticos. Se trata, no obstante, de situaciones más bien singulares, aunque de gran visibilidad pública, que en modo alguno justifican un juicio negativo general.

Por su parte, el caso de los funcionarios con habilitación de carácter nacional, que es el objeto del libro, presenta sin duda caracteres propios que el autor presenta y analiza de forma convincente. Precisamente la perspectiva histórica del trabajo permite comprender los riesgos de instrumentalización a los que siempre se han visto sometidos a lo largo de su historia. Desde el fortalecimiento del poder real sobre los municipios medievales y modernos hasta la concepción liberal de la Administración local cuyos Ayuntamientos, en palabras del Conde de TORENO, no representarían a los pueblos sino sólo a sus intereses, por lo que resultaba necesario *“poner freno a sus desmanes y peculiares preocupaciones con la presencia de un Alcalde u otro empleado escogido por el Gobierno supremo y central”*. Ni siquiera el convulso siglo XIX y el traumático siglo XX explican las dificultades de configuración del cuerpo de Secretarios, pues el advenimiento de la democracia con la Constitución de 1978 no ha impedido lo que el autor denomina expresivamente “desarticulación” de estos Cuerpos.

Esta desarticulación es fruto de la confluencia de dos pulsiones políticas sobre estos Cuerpos o Escalas: la autonómica, de nuevo cuño y de intensidad creciente en algunos territorios, y la local, de corte tradicional pero fortalecida con la argumentación de una autonomía local que busca su identidad propia frente a las otras Administraciones. Y en medio de ambas pulsiones, el desinterés del Estado por sus propias instituciones y medios (Cuerpos del

Estado, Universidades, etc.), que en muchas ocasiones no han pasado de ser una mera moneda política de cambio para coyunturales alianzas o apoyos parlamentarios.

En relación con los Cuerpos estatales de Administración local, la disquisición sobre si los hoy Funcionarios con habilitación de carácter nacional deberían depender del Estado o de las Comunidades Autónomas no deja de ser una aproximación parcial al problema que plantea la existencia y funcionalidad de estos Funcionarios en un Estado territorialmente caracterizado por altas cotas de autonomía. Debate que, en todo caso, no carece de trascendencia real, por mucho que se envuelva en el ropaje técnico de una teoría que adolece de la perspectiva institucional con la que es imprescindible analizar el problema y ponderar las opciones.

En un entorno institucional caracterizado por la penetración política de la Administración y de la Función Pública (que en algunos territorios autonómicos y locales resulta casi asfixiante), debilitar el estatus jurídico de los funcionarios que en las Administraciones locales están finalizados a preservar la legalidad de su actuación no sólo es una imprudencia del Estado sino también una estrategia de esas pulsiones territoriales a las que antes se hacía mención. No a otra cosa sirve esa articulación jurídica de la politización que en este ámbito se lleva a cabo mediante la aceptación vergonzante de la libre designación, la generalizada provisión temporal y precaria de los puestos con funciones reservadas o la territorialización de los concursos vía determinación de méritos autonómicos y locales.

Como decimos, la Política ha abandonado al Derecho y a los empleados públicos que hacen de la garantía de su respeto su razón de ser. Incluso el fenómeno de la legislación que se aprueba con la duda consciente de su constitucionalidad –como la masiva e indiscriminada estabilización de personal temporal que se contempla– no hace sino trasladar la responsabilidad a los empleados que deberán velar por la legalidad de la medida, ya sean las propias Administraciones al configurar cada proceso selectivo concreto, ya los Jueces o el mismísimo Tribunal Constitucional, que pasado el tiempo deberán arrostrar las consecuencias de un análisis constitucional e institucional del proceso y la eventual imposibilidad de revertir situaciones jurídicamente consolidadas y socialmente blindadas.

De ahí la importancia y necesidad de análisis como los que lleva a cabo este libro del Prof. Dr. Rafael Vera, pues el estudio de la formación histórica de las instituciones públicas permite trascender las contingencias políticas y



sociales de cada coyuntura temporal, aprehendiendo su funcionalidad esencial para evitar su desnaturalización sin impedir su evolución y adaptación a cada momento histórico.

*Jesús Fuentetaja*  
*Catedrático de Derecho Administrativo (UNED)*



## INTRODUCCIÓN

Los funcionarios de habilitación nacional han constituido históricamente una pieza esencial para el funcionamiento de nuestras Corporaciones Locales. Durante todo el siglo XIX se puede observar un lento proceso de configuración del colectivo de secretarios, interventores y depositarios consistente en la paulatina fijación de unas reglas objetivas para la selección de quienes tenían bajo su responsabilidad la burocracia local y su maquinaria administrativa, arbitrándose mecanismos que garantizaran la independencia e imparcialidad de estos *empleados públicos* en el ejercicio de unas funciones que siempre se han considerado básicas para el funcionamiento ordinario de cualquier Administración. Se trató de un proceso complejo, de idas y venidas, donde se evidenciaba las distintas tendencias centrifugas y centrípetas de los distintos actores con intereses contrapuestos. Sin embargo, una cosa clara quedó demostrada: la necesidad de arbitrar mecanismos que actúen como *contrapesos* al poder de alcaldes y concejales, introducciones al Estado en la estructura organizativa de las Corporaciones Locales. Precisamente, uno de estos contrapesos lo constituían estos *funcionarios*. De esta forma, durante todo el siglo XIX se va a ir incrementando las funciones inicialmente atribuidas a los secretarios, contadores (interventores) y depositarios de Ayuntamientos, forjándose poco a poco un colectivo que va adquiriendo una conciencia de Cuerpo y que demandaba su consideración como tal. No obstante, la figura de los secretarios municipales, al igual que ocurría con la de los interventores o depositarios, no surgieron de forma espontánea; por el contrario, constituye el resultado de un largo proceso histórico cuyo punto de partida hay que buscarlo en la Edad Media, cuando Alfonso X de Castilla y Jaime I de Aragón instituyeron y regularon la figura de los escribanos públicos.

Con la dictadura del general Primo de Rivera se dieron las condiciones políticas que permitieron la formación de los Cuerpos Nacionales de Administración Local, aunque el camino ya estaba allanado y preparado para ello. Su creación se justificaba como una medida para acabar con el caciquismo, la gran lacra de la política de buena parte del siglo XIX, y a esto habría que añadir el interés del dictador por fortalecer un mecanismo que le permitía controlar política y jurídicamente la actuación de alcaldes y concejales. Sin embargo, pese a la denominación de Cuerpos Nacionales, no se logra la es-

tatalización del colectivo, cosa que no ocurrirá hasta los años cuarenta del pasado siglo. Los secretarios y también, aunque en menor medida, los interventores y depositarios se convertirán en unos protagonistas de primer orden en la vida de los Ayuntamientos, asumiendo *de facto* en muchos casos más poder que el de los propios alcaldes, detentando un protagonismo que, dada su condición de funcionarios, realmente no les correspondían. Su extraordinaria vinculación con el poder central, a través de la figura de los gobernadores civiles, y la temida *advertencia de ilegalidad* generaba, al mismo tiempo, la animadversión del resto de los funcionarios y la de los políticos locales.

Estas circunstancias explican que tras la dictadura franquista, con el advenimiento de la democracia, el modelo fuera puesto en entredicho por algunos sectores políticos de la izquierda (el PCE, fundamentalmente), y principalmente por los partidos nacionalistas (PNV y CiU), y que por parte de la doctrina se planteara la necesidad de revisar el modelo. Sin embargo, hay que reconocer que el modelo que funcionó razonablemente bien, y no está demás destacar la preparación de estos funcionarios, en buena medida gracias a la labor realizada por el desaparecido Instituto Nacional de Administración Local, que los convirtió en profesionales altamente cualificados, formados y especializados, contrastando con la dispar cualificación del resto de los funcionarios locales que variaba considerablemente según el Ayuntamiento del que se tratase. Ahora bien, la promulgación de la Constitución tuvo una incidencia directa sobre el modelo de Cuerpos Nacionales. Incluso con anterioridad, desde algunos sectores se alertaba de la existencia de disfuncionalidades que debían ser corregidas, como por ejemplo su consideración de miembro de la Corporación, la regulación de la advertencia de ilegalidad o el régimen de responsabilidades que sobre ellos recaía en caso de actuaciones contrarias a Derecho y que no hubieren advertido previamente. Era evidente la necesidad de retocar el modelo para adaptarlo a los principios constitucionales, entre ellos el reconocimiento de la autonomía local, y al reparto de competencias en el nuevo Estado de las Autonomías.

Sin embargo, más que una adaptación, lo que realmente se produce es el desmantelamiento de un modelo de función pública local cohesionado, centralizado y articulado en torno a la figura de los Cuerpos Nacionales, sin plantear otro alternativo, iniciándose a partir del año 1985 un paulatino proceso de desarticulación de negativas consecuencias para nuestra Administración local, mediante reformas parciales, de continuos *parcheos* tendentes a limitar las funciones de estos funcionarios y a introducir mecanismos que permi-

tían paradójicamente controlar al controlador. Fue el propio Estado el principal responsable del desmantelamiento del sistema de *Cuerpos Nacionales*, y su sustitución por un sucedáneo que no ha satisfecho a nadie, cediendo ante las presiones de los sectores nacionalistas y municipalistas que veían a estos funcionarios como extraños con excesivo poder en el Ayuntamiento, sin reparar en que eso no debía constituir un problema, sino más bien una garantía para la propia ciudadanía y para mejorar la eficacia de la gestión pública; pero fueron desde un primer momento el objetivo a derribar, como reafirmación del nuevo poder municipal, pues los secretarios, interventores y tesoreros han constituido siempre un escollo para una autonomía local mal entendida, olvidando que esta en ningún caso es incompatible con la existencia de estos controles de legalidad, cuyo objetivo último es garantizar el correcto funcionamiento de la Administración, constituyendo efectivos frenos a una corrupción siempre latente en nuestras estructuras políticas. Los graves casos de corrupción que acecharon a nuestro país y que escandalizaron a la opinión pública en la primera década de este siglo, la grave crisis económica derivada entre otros motivos de una ineficiente gestión pública, el desorbitado gasto público con sus efectos directos sobre la situación económica del país y el fracaso del modelo de establecido en EBEP motivaron un giro inesperado en la evolución de este colectivo; el Estado volvió a recuperar las competencias cedidas a las Comunidades Autónomas, al tiempo de reforzaba las funciones y competencias del colectivo de funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.

No se puede perder de vista que en el siglo XIX el papel de los secretarios fue esencial para articular las relaciones entre la Administración Local y el Estado, y entre aquella y la sociedad civil, dando continuidad a la Administración en los cambios de gobierno municipal. De esta forma, la garantía de estabilidad en el empleo y su selección por una instancia superior no es más que la culminación de un proceso de “profesionalización” y “burocratización” de los empleados al servicio de la Administración pública. En este sentido, los secretarios han constituido durante casi dos siglos de existencia un elemento esencial para el funcionamiento de la estructura administrativa de los municipios. Sin embargo, actualmente vivimos un profundo proceso de transformación de nuestro modelo histórico de función pública, un proceso que parece abandonar el modelo continental de función pública (modelo cerrado) en el que la burocracia pública se fundamenta en las ideas de mérito y capacidad en aras de lograr un funcionariado permanente y preparado, como un

instrumento imprescindible para atender el funcionamiento regular de los servicios públicos y caracterizado por el corporativismo, y parece plantearse su sustitución por el modelo anglosajón de función pública (modelo abierto), modelo que se fundamenta esencialmente en los puestos de trabajo, como elemento clave que sirve para reclutar a las personas más idóneas para cada uno de dichos puestos, independientemente de su pertenencia a Cuerpos o Escalas de funcionarios, de forma que este modelo toma como elemento fundamental la relación de puestos de trabajo, a partir de la cual se establecen las necesidades de personal y se determinan los cargos a cubrir.

Se ha señalado desde algunos sectores doctrinales que esta transformación *de facto* del modelo de función pública, que busca fundamentalmente una mayor flexibilidad para conseguir unos aparatos administrativos más eficaces y eficientes, implica serios problemas como señala muy acertadamente Ramió Matas. Estos problemas obedecen, por un lado, a la inestabilidad de nuestro sistema político local que se caracteriza por rupturas y transformaciones bruscas del sistema político manteniéndose estable el sistema administrativo, a diferencia de lo que ocurre en el sistema anglosajón, cuya nota dominante es, por el contrario, la estabilidad de sus sistemas políticos y administrativos. El sistema continental, por el contrario, ha optado históricamente por un modelo de función pública profesionalizado, estructurado en Cuerpos y Escalas y caracterizado por un bajo grado de *politización* como garantía de independencia y de continuidad. Precisamente, todos los esfuerzos del legislador de finales del siglo XIX y del siglo XX se dirigieron a eliminar cualquier atisbo de politización de los Cuerpos que estamos estudiando, y configurarlos como instrumentos que den continuidad a la gestión pública con independencia de que el partido lo detente en cada momento el poder político local.

A través de este trabajo pretendemos analizar el proceso histórico de formación de los Cuerpos Nacionales de Administración Local, tomando como punto de arranque el origen remoto del secretario municipal, para lo que debemos retrotraernos al siglo XIII, reflexionando sobre los motivos que llevaron a Alfonso X a configurar el sistema de escribanos públicos en la Corona de Castilla, como un elemento más de fortalecimiento del poder real frente a la nobleza, por un lado, y las ciudades, por otro.

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS SECRETARIOS MUNICIPALES: LOS ESCRIBANOS COMO DEPOSITARIOS DE LA FE PÚBLICA

### 1. La figura del escribano en el proceso de fortalecimiento del poder real

El siglo XIII marca un punto de inflexión en el desarrollo político, económico y jurídico de la Edad Media, evidenciándose ya a mediados del mismo un proceso de transformaciones sociales e institucionales en la Península ibérica, que afectan tanto al reino de Castilla como a los reinos de la Corona aragonesa. Estas transformaciones de carácter estructural y que afectan a las instituciones jurídico-políticas de las monarquías peninsulares vienen de la mano de Jaime I y Alfonso X, y se enmarcan en un proceso de consolidación del poder real que por otra parte no es exclusivo del ámbito geográfico peninsular, sino que se encuadra en un proceso prácticamente global que forma parte, en palabras de Chistopher Wilckan, de la reconstrucción política de Europa<sup>1</sup>.

En este contexto se inserta claramente el reinado de Alfonso X, quien emprendió una agresiva política de fortalecimiento de poder real, que le granjeó la oposición de la nobleza de la época y de no pocas villas y ciudades. En este sentido, hay que tener presente que ya desde un siglo antes al reinado de Alfonso X se observa en toda Europa Occidental un inusitado interés por el estudio del Derecho romano, fundamentalmente del Derecho romano que el emperador Justiniano compiló en la década de 530. Este Derecho comenzaría a considerarse de interés, iniciándose un proceso de puesta al día los sistemas legales de carácter autóctono, en los que se puede observar la presencia de un fuerte componente de Derecho romano, junto con otro de carácter germánico. Este proceso es una realidad a finales del siglo XII y principios del XIII. En el caso castellano este proceso coincide con el reinado de Alfonso X y se observa claramente en su obra legislativa<sup>2</sup>. Y en este contexto se plantea la

---

<sup>1</sup> WICKHAM, C., *Europa en la Edad Media. Una nueva interpretación*, Barcelona, Crítica, 2017, pp. 224 ss.

<sup>2</sup> Sobre este tema, en general, Vid. GARCÍA-GALLO DE DIEGO, A., “La obra legislativa alfonsina y puesto que en ella ocupan las Siete Partidas”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, 54 (1984); Íd., “Alfonso X el Sabio y su obra legislativa: algunas reflexio-

necesidad de unificar, no solo el ordenamiento jurídico, sino también las instituciones que rigen el gobierno del reino y de mejorar, desde una perspectiva centralista, el funcionamiento de las prácticas gubernamentales. La idea de hacer llegar hasta los últimos confines del reino las instrucciones y órdenes gubernativas del rey y la preocupación de que las mismas sean debidamente cumplidas, mediante instituciones al servicio de la monarquía, justifican medidas como la creación de la figura de los escribanos del rey y la regulación legal de los documentos públicos, estableciendo requisitos formales para su expedición que garantizaran la debida autenticidad de su contenido. Estas medidas, por otro lado, en ocasiones entran en colisión con el derecho local de algunas villas y ciudades, así como con algunas instituciones propias del modelo señorial, lo que supondría la fuerte resistencia de estos estamentos frente a las pretensiones centralizadoras de Alfonso X.

Mediante la mirada al pasado clásico, el Derecho romano ofrecería a monarcas como Alfonso X, en el caso castellano, toda una serie de herramientas jurídicas que les permitiría transformar las estructuras de gobierno sobre la idea de los dos únicos poderes universales reconocidos en la Edad Media, el papa y el emperador; es decir, las dos espadas puestas por Dios en la tierra para proteger a la Cristiandad, la espiritual reconocida al papa, y la temporal impuesta al emperador, o las dos soberanías que el propio Alfonso X reconocía en las Partidas (*rex in regno suo est imperator*). Alfonso X intentará de esta forma cohesionar su reino bajo el poder del propio monarca, contando con una ventaja significativa respecto de otros reinos peninsulares, dado que en Castilla el rey siempre había tenido una posición hegemónica respecto del resto de poderes del reino, aunque sobre un conjunto de jurisdicciones urbanas y de señoríos, de muy diversa tipología (reales, monásticos, laicos, diocesanos, etc.). Y en este contexto no era de extrañar de se produjera la contraposición de los derechos locales y señoriales a la autoridad regia.

Junto a estos, hay un tercer elemento que consideramos clave para la creación de la figura de los escribanos públicos en Castilla, y que se suma a los que acabo de mencionar (centralización y recepción del Derecho romano). Me refiero a todo el *corpus* doctrinal que, sobre la figura del notario y del documento público, fue compilado por Gregorio IX. La influencia del Derecho canónico en esta materia es, a mi entender, decisiva, ya que la Iglesia había

---

nes”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, 46 (1976); e IGLESIA FERREIRÓS, A., “La obra legislativa de Alfonso X, hechos e hipótesis”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, 50 (1980).



ido desarrollando por necesidades propias todo un conjunto de instituciones jurídicas que garantizaran el funcionamiento de una compleja organización en cuya cúspide estaba el sumo pontífice. En este sentido, la consolidación de la Iglesia universal y de las iglesias nacionales y locales, supone la implantación y difusión del Derecho canónico en toda Europa Occidental. El Derecho canónico se había preocupado, por necesidades propias, de regular de forma pormenorizada los documentos producidos por las cancillerías eclesiásticas con un elevado grado de elaboración y perfección doctrinal, ya que constituía un elemento clave para el correcto funcionamiento esa Iglesia universal donde era fundamental dotar de plenas garantías de validez y eficacia a los documentos procedentes de las autoridades eclesiásticas, comenzando por los propios documentos producidos por la propia Cancillería de Roma. Toda la teoría canonística sobre los documentos públicos y el sistema notarial pasarían a los principales tratados italianos como los de Salatiel o Rolandino, y estos fueron difundidos, a su vez, por las nacientes universidades europeas (Bolonía, París y, por supuesto, Salamanca).

Sobre estos pilares se sustenta la transformación de los antiguos *scriptores altomedievales* y de la *scriptura*, en los escribanos públicos y en el documento público respectivamente, transformación que tiene lugar de forma sincrónica en todos los reinos cristianos peninsulares. De esta forma, surgen en el siglo XIII las primeras regulaciones sobre el sistema notarial; estas regulaciones entremezclan la herencia y las tradiciones documentales altomedievales, con la recepción del *ius commune* e inician un proceso de progresiva consolidación de la institución notarial clave para dotar de plena seguridad jurídica las relaciones entre los ciudadanos y el tráfico jurídico. Esta transformación se asienta sobre dos principios: por un lado, el escribano público es un cargo de nombramiento real, sin perjuicio del reconocimiento de los privilegios a determinadas localidades para su creación y nombramiento; así se reconocía directamente en el Fuero Real (FR 1.8.1), en el Espéculo (E 4.12.1) y en las Partidas (P 3.19.1); y, por otro, confluyen en el escribano una doble faceta, pública y privada, en el sentido que proyecta su actividad no solo sobre la esfera de las relaciones jurídicas entre particulares, confiriendo fe pública a los negocios jurídicos privados, dotándoles de fehaciencia y de plenas garantías para su validez y eficacia, sino además sobre la esfera de la propia administración garantizando la autenticidad de las cartas y documentos públicos. De esta forma, aparecen tipologías específicas de escribanos como los escribanos de la Corte del rey o los escribanos del Concejo (denominados en

algunas ciudades también como escribanos mayores), que en realidad participan de la misma naturaleza jurídica que el escribano público del rey en las ciudades y villas.

Es interesante poner de manifiesto igualmente que esa nueva legislación y ciencia notarial que, en el caso castellano, se recoge en la obra legislativa de Alfonso X, no es más que un aspecto parcial del surgimiento en el siglo XIII de la legislación de los nuevos estados territoriales europeos, un proceso que se observa con toda claridad en los principales reinos de Europa Occidental y que viene de la mano de un renacimiento cultural y de la recepción del *ius commune*, que reconoce el valor de la Ley como fuente del Derecho. Por otro lado, se puede observar una línea evolutiva en la regulación del sistema notarial entre el Fuero Real y las Partidas; así, toda la regulación sobre el sistema notarial castellano plasmado inicialmente en el primero de estos textos legales, sería ampliamente desarrollada en las Partidas, sin que se aprecien cambios significativos en el tratamiento de las distintas instituciones, y de estos textos posteriormente pasaría al Ordenamiento de Alcalá.

Por otro lado, la doctrina de la institución notarial y del instrumento público recogida en las Partidas recibe una clara influencia de la Escuela de Bolonia así como del Derecho canónico compilado por Gregorio IX, destacando la exhaustiva regulación de los requisitos formales del instrumento público, las normas sobre custodia de los protocolos notariales y la teoría sobre eficacia, valor probatorio y formas de impugnación de los documentos auténticos. Podemos considerar, por tanto, que con las Partidas se logra conformar unitariamente en Castilla la institución del escribano, como depositario de la *publica fides* y un sistema documental homogéneo, sistemático y doctrinalmente elaborado que perdurará siglos y que constituye, sin lugar a dudas, los fundamentos del actual sistema español de fe pública.

## 2. El nacimiento del sistema notarial: los escribanos como depositarios de la *publica fides*

La fe pública es una institución jurídica de honda raigambre en el Derecho español. Se trata de una función atribuida a notarios, escribanos y secretarios judiciales, así como a determinados funcionarios públicos, para que los documentos que autorizan en debida forma sean considerados como auténticos y lo contenido en ellos sea tenido por verdadero, mientras no se haga prueba en contra. Su origen se encuentra en la Edad Media, muy vinculado a las

transacciones mercantiles, con el claro objetivo de lograr un comercio dotado de seguridad jurídica. Pero además, el desarrollo de mecanismos institucionalizados de gobierno desde el siglo XIII tiene una relación muy directa con la escritura. El escrito es el mecanismo básico de comunicación en el seno de unos aparatos de poder que cada vez más funcionan a distancia y sin mediar contacto directo. No puede por tanto sorprender que el documento escrito sea objeto de una regulación legal y de una formalización creciente, convirtiéndose en la pieza esencial en el tráfico jurídico. De este modo, comienzan a surgir mecanismos de control y verificación que tienen por objeto el documento escrito y que se convierten en herramientas en manos del poder político.

Como hemos señalado, durante los siglos X al XIII se produce en prácticamente todo el continente europeo el nacimiento del sistema notarial. Un sistema rudimentario e imperfecto, pero dominado por una nota esencial: su control por la autoridad real. Estamos, de este modo, ante una función pública institucionalizada adscrita a una autoridad o institución. En sus inicios puede observarse una carencia de regulación, de independencia y libertad de actuación de estos *funcionarios*; pero, a pesar de ello, se sientan las bases de esta institución jurídica<sup>3</sup>. En cualquier caso, los orígenes de la institución notarial los encontramos, sin perjuicio de otros antecedentes a los que luego nos referiremos, en fueros castellanos y leoneses de los siglos X-XII, y de ahí pasa a los principales cuerpos legislativos castellanos a partir del siglo XIII: Fuero Real de Castilla, Espéculo y las Partidas. El elemento definitorio del escribano es su facultad autenticadora, como depositario de la fe pública, función conferida por el rey, y que convierte al documento por el intervenido en documento público. Este es el principal rasgo distintivo que diferencia a los escribanos de otras figuras medievales como, por ejemplo, los *sriptores*.

En el Fuero Real ya se establecieron escribanos públicos en las ciudades y villas mayores, con una clara justificación “porque los pleitos que son determinados por los alcaldes, o las vendidas o las compras... o las debdas que non vengán en dubda, e porque no nazca contienda...” (FR 1.8.2)<sup>4</sup>. Y a partir de este momento, toda la legislación que afecta a esta institución, desde las Partidas hasta la Instrucción para escribanos numerarios y reales de

---

3 RIESCO TERRERO, A., “El notariado castellano bajomedieval (siglos XIV-XV): historia de esta institución y de la producción documental de los notarios hasta el reinado de Isabel I de Castilla”, *II Jornadas científicas sobre documentación de la Corona de Castilla (siglos XII-XIV)*, Madrid, Universidad Complutense, 2003, pp. 175-225.

4 *Fuero Real de Alfonso X el Sabio*, BOE, 2015 (=FR).

1750, pasando por el Ordenamiento de Alcalá, regularán profusamente los requisitos, tanto personales como de aptitud, y las funciones encomendadas a los escribanos de forma minuciosa, lo que demuestra la preocupación de los legisladores por garantizar el correcto funcionamiento de esta institución y la importancia que tenía su actuación en el mundo jurídico, como elemento fundamental para dotar de seguridad jurídica las actuaciones mercantiles, procesales y administrativas.

Precisamente la legislación de Alfonso X “El Sabio” y, más concretamente, las Partidas (ca. 1265) van de la mano del nacimiento de las primeras Escuelas jurídico-notariales y Estudios Generales, que supondrán un antes y un después en la evolución de la institución de la fe pública y del sistema notarial. Sin embargo, no se consigue una verdadera reorganización jurídica de esta institución, pese a haberse puesto los cimientos de la misma en estos cuerpos legales, hasta el siglo XIV, y más en concreto a raíz de la promulgación del Ordenamiento de Alcalá (1348), norma aprobada con valor de ley general para todos los reinos y señoríos vinculados a la Corona de Castilla. Posteriormente, las Ordenanzas de las Cortes de Valladolid (1351) vienen a concretar el procedimiento de nombramiento de los escribanos públicos, depositarios de la fe pública, partiendo de la consideración de que el nombramiento de estos no correspondía solamente al rey, sino también a los Concejos, aun cuando se prevé necesariamente la ratificación regia, terminando por definir la institución del escribano público en Castilla.

En la legislación alfonsina parece establecerse una distinción entre dos tipos de escribanos: los reales, cuya actuación debía limitarse los documentos regios, y los escribanos públicos, que desempeñaban su oficio en ciudades y villas, con funciones específicas como los escribanos de número, de Concejo, etcétera<sup>5</sup>. Como hemos apuntado, estos funcionarios fueron profesionalizándose merced a las reformas operadas por Alfonso X, Alfonso XI y los Reyes Católicos, llegando finalmente a conceptuarse como funcionarios técnicos, permanentes y de nombramiento real. De este modo, si bien la figura del “escribano” es tomada de la tradición romana por los visigodos y de esta forma pasa al Derecho medieval, es con Alfonso X cuando se configura jurídicamente la institución con unos caracteres propios y definidos que van a mantener su vigencia prácticamente hasta mediados del siglo XIX.

---

5 MARTÍNEZ GIJÓN, J., “Estudios sobre el oficio de escribano en Castilla durante la Edad Moderna”, *Centenario de la Ley del Notariado*. Sección primera. Estudios históricos, vol. 1, 1964, pp. 261-336.

En la tercera de las Siete Partidas se trata de “las escrituras por las que se prueban los pleitos” y también “De los escribanos e cuantas maneras son ellos, e pronasce se su oficio cuando lo oficiere legalmente”, consagrándose en esta legislación el carácter público del escribano<sup>6</sup> y concretándose su nombramiento real:

“Poner escribanos es cosa que pertenesce al emperador o al rey. E esto es, porque es tanto como uno de los ramos del Señorío del Reyno” (P 3.19.2).

La gran obra legislativa de Alfonso X, esbozada ya en el Fuero Real y en el Espéculo, y desarrollada definitivamente en las Partidas viene a regular la forma de proceder en la expedición de los distintos tipos de documentos públicos y privados, fijando las competencias de los escribanos públicos, su nombramientos y la regulación del sistema documental castellano, hasta el punto que la legislación de reyes posteriores no viene, sino a confirmar una y otra vez las disposiciones de las Partidas, aunque en el Ordenamiento de Alcalá se mejoraría sustancialmente determinados aspectos de la institución documental<sup>7</sup>. Todo esto es parte de un fenómeno vinculado sin lugar a dudas a la renovación del ordenamiento jurídico, consecuencia directa de un lento

---

6 Riesco Terrero, refiriéndose a los notarios públicos, señala como Rolandino Passaggeri (s. XIII) los declara “personas privilegiadas y públicas”, es decir, que por razón de oficio y fución gozan de especial condición, reconocimiento y favor por parte del Derecho, de la autoridad y de la sociedad, en orden a redactar, escribir y autenticar, en forma oficial y pública, gran parte de los actos y negocios de los ciudadanos e instituciones. De ahí el calificativo de oficio público, privilegiado y común al servicio del Estado, de la sociedad y de los particulares. Su creación e institucionalización obedece a una finalidad de singular importancia: garantizar la fe pública, de ahí las palabras de Rolandino: “ad negotia hominum publice et autentice conscribenda” y a conservar tales testimonios escriturarios, si así lo prescribe la normativa. Su función principal según esta definición, sería: redactar, escribir y autenticar, en forma oficial y pública, de acuerdo con la normativa vigente, los actos y negocios de los ciudadanos e instituciones y conservar las escrituras correspondientes para salvaguarda y seguridad del derecho de cada uno; y concluye que tal definición apenas difiere de la establecida en el art. 1 de la Ley Notarial en vigor al declarar que: “El notario es el funcionario público autorizado para dar fe, conforme a las leyes, de los contratos y demás actos extrajudiciales”. Vid. RIESCO TERRERO, A., “El notariado castellano...”, op. cit., p. 132.

7 FERNÁNDEZ FLORES, J.A., “Escribir, en León-Castilla, en la época medieval”, en VV.AA., *Viajes y viajeros en la España medieval. Actas de V Curso de Cultura Medieval*, 1993, p. 170.

proceso de asimilación de toda la doctrina legalista y canonista iniciada en Italia un siglo antes, que configuraría el *ius commune*.

En este contexto, las fuentes legales sobre la fe pública y el oficio del escribano o notario son variadas y evolucionan sincrónicamente en todos los reinos peninsulares. Las de carácter general se inscriben precisamente en esa tarea renovadora que llevan a cabo varios monarcas, dentro de las cuales, aparte de las Partidas, habría que citar la compilación aragonesa de Jaime I (1247) o los Fueros de Valencia, mientras que otras fuentes tienen carácter local y vienen a regular aspectos puntuales de la institución (por ejemplo, el número de escribanos de una concreta ciudad)<sup>8</sup>. Pero el surgimiento de los escribanos, en su configuración como un oficial del rey y depositarios de una función pública que solo podía provenir del monarca, no se explica, sino dentro de un proceso de progresivo fortalecimiento del poder real, frente a las demás instituciones que caracterizan el Estado medieval.

### 3. Orígenes altomedievales del escribano: del *tabellio* romano a los *scriptores* y los notarios del *officium palatinum*

El *tabellio* es el antecedente de los escribanos medievales, institución que se desarrolla claramente a partir del siglo III en el Imperio romano, configurándose como un profesional cuya misión no era otra que la de documentar negocios jurídicos de particulares. Esta figura no solo se limitaría a redactar documentos, instancias, contratos o testamentos, sino que además redactaban declaraciones testificales e instancias dirigidas a los tribunales y otros órganos judiciales. Esta actividad judicial está plenamente documentada en el *Digestum* (D 49.19.9)<sup>9</sup>. Ahora bien, el *tabellio* no tenían la consideración de funcionario público y, por tanto, no estaban investidos de *auctoritas*, su labor era de carácter jurídico y estaban sujetos a la intervención de la administración romana ya que en las grandes ciudades se requería algún tipo de licencia para el ejercicio de la profesión, y se le hacía responsable por su cooperación en los negocios prohibidos o contrarios a las leyes (C 1.2.146, por ejemplo).

8 BONO, J., *Historia del derecho notarial español*, I. Edad Media, 1. Introducción, preliminar y fuentes, Junta de Decanos de los Colegios Notariales de España, Madrid, 1979.

9 *El Digesto del emperador Justiniano: traducido y publicado en el siglo anterior por Bartolomé Agustín Rodríguez de Fonseca*, Madrid, Imprenta de Ramón Vicente, 1872-1874.

En cualquier caso, en el siglo VI es cuando por primera vez existe una regulación positiva del notariado, debida al emperador Justiniano. En efecto, en el *Corpus Iuris Civilis*<sup>10</sup>, en las llamadas Constituciones o Novelas XLV, XLVIII y LXXVI, se regula la actividad del *Tabellio*, establece el régimen jurídico del protocolo, y otorga el carácter de fidedigno con pleno valor probatorio a los documentos por él intervenidos. Esta institución tenía un marcado carácter jurídico y su actividad se concretaba en el *instrumentum*, que representa la forma documental del *tabellio*. A este respecto, señala Bono, que con la Constitución Antoniniana penetraron en las concepciones helenísticas de la escrituración, creándose nuevas formas documentales: las escrituras suscritas por las partes y con intervenciones de testigos, las que contenían la suscripción de tres o más testigos rogados, las extendidas por *tabellio* a las que se denominaría *instrumenta publice confecta*; y los documentos registrados en las actas o registros oficiales (por ejemplo, la curia municipal) que recibirían la denominación de “instrumenta pública”.

Pero el documento intervenido por el *tabellio* no tiene la fe pública, que quedaría reservado en el Derecho romano a la escrituración *in actis* de las autoridades que tenían el *ius actum conficiendorum*, es decir, la facultad de formar y autorizar expedientes en las actuaciones y procedimientos que ante ellas tenían lugar. Son los *publica documenta*<sup>11</sup>. Su valor probatorio se extendía más allá de las autoridades que los habían intervenido a todos los órganos del Estado y tribunales, salvo prueba en contra de los mismos (C. 7, 52,6). Este *ius actum conficiendorum* correspondía exclusivamente a los gobernadores de las provincias, magistrados municipales, al *defensor civitatis*, a los magistrados superiores y a los obispos.

Tras la caída del Imperio romano comienza una nueva etapa en los territorios herederos de la cultura romana que, en el ámbito jurídico, se caracteriza por una progresiva simbiosis entre el Derecho romano postclásico y el Derecho propio. El reino visigodo establecido por Eurico en la península ibérica se regirá fundamentalmente por un derecho de raíz germánica con un amplio componente del Derecho romano, que se caracteriza, en lo que a nosotros

---

10 *Corpus Iuris Civilis, volumen primum. Institutiones, recognovit Paulus KRUEGER. Digesta, recognovit Theodorus MOMMSEN, retractavit Paulus KRUEGER*, Berlín, Weidmann, 1993; *volumen secundum, Codex Justinianus, recognovit et retractavit Paulus KRUEGER*, reed. 1989, Berlín, Weidmann; *volumen tertium, Novellae, recognovit Rudolfus SCHOELL, Opus schoelli morte interceptum absolvit Guilelmus KROLL*, reed. 1993, Berlín, Weidmann (=C).

11 BONO, J., *Historia del Derecho...*, op. cit., p. 52.



nos interesa, por la idea del carácter escrito de los negocios jurídicos, desarrollándose un cuerpo profesional de *scriptores* que asumían el contenido de la escrituración de los negocios jurídicos privados. Estos *scriptores* aparecen mencionados en el *Liber Iudiciorum* al prohibírseles extractar o transcribir mandatos y preceptos reales, competencia exclusiva de los notarios del *officium palatinum*. En efecto, a mediados del siglo VI Leovigildo creó el Aula Regia o *Palatium*, órgano central para la administración del reino y que constituye una copia del *Consistorium Principis* de la época imperial. Más tarde recibiría el nombre de *Officium Palatinum*, dentro de este órgano aparecen en las fuentes los *comes notariorum* que eran los oficiales encargados de la Cancillería, donde se expedían y custodiaban los documentos públicos, estando bajo sus órdenes los *notarii*, auxiliados por los *scribae*.

Por otro lado, el Derecho visigodo adoptó claramente la idea de la utilización de escritura como forma preferente de formalizar de los negocios jurídicos, y aunque cualquier acto o negocio pudiera perfeccionarse con o sin escritura, siempre que mediase la intervención de testigos, puede comprobarse una tendencia legislativa favorable a la escrituración, aspecto que también se observa en las actuaciones judiciales, reconociendo un papel preferente al valor probatorio del documento, ahora bien sin que exista ningún privilegio referente al documento escrito por un escriba. En la península se observa una evolución sincrónica respecto a otros territorios de tradición romana (Italia o Francia meridional). Ya en el *Liber Iudiciorum* existe una referencia directa a los escribanos (L 5.7.9)<sup>12</sup>:

“Los escribanos Reales o de pueblos, o los que el Rey mande, escriban y lean las Reales constituciones: ninguno lo execute, ni las alegue falsas, ni falsos escritos del Rey, ni los escriba ni de: al contraventor se den 200 azotes, se le señale feamente y corte el diestro pulgar”.

Resulta, pues, evidente que en la España visigoda, aparte de los *scriptores*, la figura del escribano ya estaba presente en el sistema jurídico, vinculados a la autoridad real, como depositarios de lo que hoy entendemos por fe pública. Separadamente de los escribanos de Corte (o reales), resulta evidente la existencia de otros tipos de escribanos. Los de “pueblos” que existirían en algunas localidades y que obtendrían para el ejercicio del oficio un privilegio real<sup>13</sup>.

12 *Liber Iudiciorum*, BOE, 2015.

13 SÁNCHEZ, J.J., *Nobleza, privilegios y prerrogativas del oficio público de escribano*, Tomo I, Valencia, 1744, p. 220.



Estos escribanos tenían autoridad, emanada del propio rey, para dar credibilidad a lo que hacían constar y de ahí que cualquier falsedad en sus escritos fuera duramente castigado, pues en ellos estaba depositada por el Derecho la confianza de certeza de los documentos en los que intervenían, de forma que solo los escribanos daban prueba de veracidad de lo que hacían constar por escrito, a diferencia de otros escribientes. Estos escribanos, además, estaban instruidos en Derecho como lo atestigua el *Liber Iudiciorum* pues se les encomendaba la misión de “escribir” y “leer” las Reales constituciones (L 5.7.9).

Por tanto, durante el reino visigodo hubo escribanos públicos, conocidos con el nombre de notarios o escribanos, que autorizaban los negocios que se expedían en la Corte. Estos escribanos eran normalmente personas eclesiásticas que residían en la propia Corte. Junto a ellos, existían también escribanos en los ducados, continuadores de las provincias romanas, que gozaban de idéntica autoridad en las actuaciones que llevaban a cabo con relación a los alcaldes y que les asistían en los asuntos que ocurrían en los Juzgados, teniendo el encargo de redactar los documentos y ordenar las escrituras. Al igual que los anteriores, en un primer momento eran personas eclesiásticas las que desempeñarían tales oficios bajo la denominación inicial de notarios, porque notaban u ordenaban escrituras y privilegios. No obstante, hubo pocas ciudades que disfrutasen del privilegio de tener escribanos, pues se trataba de un oficio reservado a la Corte y a muy pocas villas.

Estas instituciones jurídicas pasaron al reino astur-leonés. De hecho, aparece documentado en las fuentes, en la monarquía astur-leonesa, la existencia de un notario cuyas funciones serían primordialmente poner por escrito las órdenes reales y probablemente contaron con la colaboración de distintos subalternos que les auxiliasen en su labor y que probablemente fueran los autores materiales de los documentos de reino. Así, en la corte de la reina Urraca encontramos la estructura elemental de una Cancillería, con un notario que supervisaba todo el proceso de escritura y un escribano que actuaba como amanuense<sup>14</sup>. Un siglo después ya consta en el reino leonés una compleja cancillería, servida ya por oficiales donde los notarios eran los encargos de autenticar los documentos reales. Ahora bien, parece evidente que solo estos notarios que prestaban directamente sus servicios al rey y que aparecían integrados en la Cancillería eran los depositarios de algo parecido a lo que pudiéramos llamar fe pública. Los *scriptores*, por el contrario, si bien eran

---

14 PORRAS ARBOLEDAS, P.A./RAMÍREZ VAQUERO, E./SABATÉ Y CURULL, F., *La época medieval: administración y gobierno*, Istmo, 2003, p. 80.

profesionales que poco a poco fueron organizándose a lo largo de la Edad Media en corporaciones y autorregulando sus funciones y competencias, dentro del marco que les permitía el Fuero Juzgo y algunos fueros municipales, no tuvieron nunca la función de autenticar los documentos por ellos redactados.

No es hasta el siglo XIII cuando se produce la verdadera transformación del *scriptor* al escribano público, como depositario de la fe pública y dotándole de facultad autenticadora de los documentos por ellos intervenidos. Esta transformación ya se había operado en Italia por las doctrinas romanista y canonística. Hay que tener presente que las instituciones del Al-Andalus relacionadas con los *scriptores* y documentos apenas influyeron en Derecho notarial medieval castellano; por el contrario, los reinos cristianos peninsulares quedaron plenamente integrados en la naciente cultura jurídica europea, el llamado *ius commune*, que lleva a una profunda renovación de la mayoría de las instituciones del ordenamiento jurídico, sobre todo público, y que tiene lugar en el siglo XIII. Esta renovación del Derecho no fue excluyente del Derecho nacional de cada reino, produciéndose una simbiosis entre las nuevas concepciones legales romano-canónicas y las instituciones tradicionales de origen altomedieval. Pero, junto a ello, el segundo elemento que a nuestro juicio determina el surgimiento de la institución de notariado fue el fortalecimiento del poder real y su necesidad de reafirmar su autoridad sobre el resto de los poderes medievales: nobleza, clero y ciudades.

#### 4. El nacimiento del *instrumentum publicum* y el oficio de escribano en el contexto político del siglo XIII

La tensión entre la concepción de una monarquía centralista de origen divino sustentada por Alfonso X y los restantes poderes de la Monarquía, que sostenían que el rey no era más que un *primus inter pares*, sometido a algún tipo de pacto entre los distintos estamentos que formaban el reino, se refleja claramente en las instituciones que él mismo legislaría e institucionaliza en sus principales obras (particularmente en las Partidas). La idea de que las funciones públicas emanan del rey y, por ende, están sometidas a su autoridad, se manifiesta claramente en la regulación de los escribanos públicos, institución que el propio rey reclama para sí mismo y respecto a la cual las ciudades muestran su resistencia y reclaman su derecho a nombrar a sus propios oficios.

Como señala García de Cortázar, esa tensión a la que acabamos de referir-

nos responde a dos modelos de entender las relaciones entre rey y reino. Por un lado, encontramos un modelo de corte autoritario en virtud del cual el monarca disponía de una *plenitudo potestatis*. Por otro lado, el modelo pactista, en que rey y sociedad política acordaban, con un cierto gradó de colegialidad, decisiones básicas de gobierno. De los dos modelos de relaciones entre el rey y reino, Castilla optó claramente por el primero y Alfonso X desempeñaría un papel decisivo en todo desarrollo institucional de un proyecto político de fortalecimiento del poder real que, a la larga, conduciría irremediabilmente al absolutismo monárquico<sup>15</sup>. De esta forma, partiendo de determinados postulados teóricos, Alfonso X va a iniciar un proceso de ampliación de las competencias políticas e institucionales del rey, reivindicando para sí la facultad de dictar o, en su caso, consensuar con sus destinatarios las normas de convivencia y la de designar las personas encargadas de controlar su cumplimiento. El monarca tenía que hacerse visible en todo su reino y para ello había que construir una imagen del poder utilizando para ello varias vías: por un lado, su presencia en el espacio mediante construcciones que evidenciaran el poder real y, por otro, su pervivencia en el tiempo, legitimando su poder a través de un linaje de “sangre real” que se pierde en el origen de los tiempos. Pero junto a estos elementos, también fue necesario articular un aparato burocrático.

De esta forma, durante los siglos XIII al XV la monarquía obtendría la estabilidad necesaria para que se produjeran en la Administración central un conjunto de cambios que provocarían una normalización y regulación de la gestión de los asuntos gubernamentales, que no habrían sido posibles como señala Herrero Jiménez, sin la configuración del propio concepto de “documento”<sup>16</sup>. En este sentido, los reyes castellanos reclaman a partir del siglo XIII, para sí mismos el gobierno y la administración del Reino. Las Partidas exponen con suficiente claridad el objetivo planteado por el Alfonso X al respecto:

“Rey tanto quiere dezir, como regidor, ca sin falla a él pertenesce el gouernamiento del reyno. E segund dixeron los Sabios antiguos, e señaladamente Aristóteles en el libro que se llama Política en el tiempo de los Gentiles el rey non tan solamente era guiador e cabdillo de las huestes, e juez sobre todos los del reyno, más aun era señor en las cosas espirituales,

15 GARCÍA DE CORTÁZAR, J.A., “Alfonso X y los poderes del reino”, *Alcanate: Revista de estudios alfonsíes*, 9 (2014-2015), pp. 11-40.

16 HERRERO JIMÉNEZ, M., “Escritura y poder en Castilla durante la Baja Edad Media: escribir para el gobierno, escribir para la administración”, en *Stud. hist., H.<sup>a</sup> mediev.*, 37 (2), 2019, pp. 51-72.

que estonzes se fazian por reuerencia e por honrra de los dioses, en que ellos creyan. E por ende los llamauan reyes, porque regían también en lo temporal, como en lo spiritual. E señaladamente tomo el rey nome de nuestro Señor Dios, ca assí como Él es dicho Rey sobre todos los reyes, porque dél han nome, e los gouierna, e los mantiene en su lugar en la tierra, para fazer justicia e derecho; assí ellos son tenudos de mantener, e de guardar en justicia, e en verdad a los de su señorío. E aun otra manera mostraronlos Sabios, porque el rey es assí llamado, e dixerón que rey tanto quiere dezir, como regla, ca assí como por ella se conocen todas las torturas, e se endereçan, assí por el rey son conocidos los yerros e emendados”<sup>17</sup>.

Como vemos, el rey reclama para sí el gobierno del reino en sus distintas facetas, para lo que es necesario organizar todo un aparato burocrático y toda una serie de oficiales nombrados por el propio monarca que le permitiera ejercer su poder sobre un territorio que durante el siglo XIII se había extendido considerablemente<sup>18</sup>. De esta forma, comienza a crearse el aparato del Estado y así aparece la Audiencia Real y el Consejo Real, separándose los asuntos de justicia y de gobierno, y descendiendo posteriormente a los distintos territorios con la creación de distintas instituciones que completarían ese aparato burocrático gubernamental<sup>19</sup>. En esta incipiente Administración la escrituración de los documentos, privilegios y cartas, y el sellado de los mismos sería una tarea esencial encomendada a diversos oficiales nombrados por el rey con una preparación técnica y jurídica suficiente para el ejercicio de tales menesteres.

Se estaban sentando las bases del aparato burocrático estatal, de forma que a medida que las acciones de gobierno se iban haciendo más complejas se hacía necesaria crear una estructura que permitiera al monarca llegar hasta

<sup>17</sup> P 2.1.6.

<sup>18</sup> Señala García de Cortázar que “Alfonso X reivindicó una ampliación de sus competencias sobre los cinco atributos esenciales de todo poder. Esto es, la facultad de dictar o, en su caso, consensuar con sus destinatarios una norma de convivencia; la de designar las personas encargadas de controlar el cumplimiento de la norma; la de juzgar y condenar; la de convocar una fuerza militar; y la de apropiarse, vía fiscalidad, de una parte de la producción generada por la población asentada en el espacio sobre el que el correspondiente poder ejerce sus competencias [...] Todos estos elementos constitutivos del poder con sus correspondientes cuotas de legitimación se hallaban ya en los poderes altomedievales. La novedad en el siglo XIII fue que los monarcas trataron de ampliar los marcos de su intervención en las diversas competencias de poder reconocidas a otros muchos titulares”. Vid. GARCÍA DE CORTÁZAR, J.A., “Alfonso X y ...”, op. cit., pp. 13-14.

<sup>19</sup> Vid. al respecto GONZÁLEZ ALONSO, B., *El corregidor castellano (1348-1808)*, IEA, Madrid, 1970.

el más remoto de sus territorios, aumentándose las personas al servicio del monarca y creándose diversos organismos administrativos, y entre ellos figurarían los escribanos públicos, a los que se les encomendaría la redacción de los distintos tipos de documentos públicos. Por otro lado, la Cancillería real iría perdiendo con el paso del tiempo la exclusividad en la producción y redacción de los documentos reales, así como del sellado o validación diplomática. Con Sancho IV eso sería ya una realidad. Esta situación de tensión entre el poder real y el de las ciudades por un lado, y entre las ciudades y los señores por otro, se manifiesta claramente en la institución del escribano público. Fernando IV confirmaría la exclusividad del rey en el nombramiento de las escribanías públicas, aunque reconocería en 1299 el derecho de las ciudades a crear escribanías públicas si en la localidad no existían de nominación real. Pero ante la presión de las ciudades, el propio monarca hubo de admitir el derecho de aquellas a crear escribanías cuando así fuera reconocida por fuero o *de uso y privilegio*. El conflicto entre ciudades y monarca quedó zanjado por Alfonso XI al disponer en las Cortes de Valladolid de 1325 que se mantendría el derecho de creación de escribanías a favor de los lugares que lo tuvieran reconocido por ordenamiento local (fuero), por privilegio o especial merced real, o por el uso de 40 años (aunque se permitió que las localidades llevaran 35 años usando tal derecho lo pudieran conservar).

Como acertadamente puso de manifiesto Blasco Martínez durante mucho tiempo la escritura ha sido un instrumento que ha servido más para comunicar órdenes que para registrar ideas. Como dimensión importante del poder político ha resultado indispensable para garantizar la vida administrativa, transmitir una ideología determinada, practicar un ejercicio de control. No resulta por tanto extraño que Alfonso X pretendiera desde un primer momento “controlar” la creación de las escribanías públicas y entrara en colisión con los municipios, que, también como órganos de poder, pretenden ejercer esa tutela<sup>20</sup>. Precisamente, el interés de los monarcas en retener para sí la regalía en cuestión de nominación de escribanos públicos, se encuentra de frente con un poder concejil firme en su afán, no solo por mantener sus privilegios en ese sentido, sino también por ampliarlos. Esta pugna quedará ampliamente reflejada en los Cuadernos de las Cortes castellanas, pues estas se convierten, muy frecuentemente, en el foro que permitía dirimir las diferencias entre las ciudades y el poder real.

---

20 BLASCO MARTÍNEZ, R.M., *Una aproximación a la institución notarial en Cantabria*, Santander, 1991, p. 152.

El conflicto entre el rey y las ciudades por la creación y el nombramiento de los escribanos, que como hemos advertido se inicia con Alfonso X no irá más que acrecentándose con los sucesivos monarcas y se agudizará, como pone de manifiesto Rábade Obradó, durante los reinados de Juan II y Enrique IV, ya que ambos se valieron de los oficios de escribanía pública para premiar a sus buenos servidores, así como también para granjearse adictos, y esto les llevó a efectuar muchos nombramientos sin tener en cuenta los privilegios que ciudades y villas tenían previamente concedidos en ese sentido, suscitando las quejas y protestas de estas que no duraron en plantear en las distintas Cortes su oposición a esta política regia contraria a sus privilegios<sup>21</sup>.

Es en este contexto político, en pleno siglo XIII, cuando se establecen las bases del “officium” del escribano y nace la disciplina del Derecho notarial. Precisamente, Bono puso de manifiesto como la legislación y la ciencia notarial estaría modelada por los conceptos y la terminología de la *legística* y *canonística*. Pero, en cualquier caso, es interesante poner de manifiesto que la nueva legislación y ciencia notarial es un aspecto parcial del surgimiento en el siglo XIII de la legislación de los nuevos estados territoriales de Occidente. El renacimiento de esta legislación y de esta doctrina tiene un claro fundamento filosófico en la doctrina de Santo Tomás de Aquino, que afirma la necesidad de la Ley como fuente del Derecho y reconoce el valor de la razón discursiva para la formación de la norma jurídica (*De iure et iustitia, Summa Theologica*)<sup>22</sup>.

En cualquier caso la influencia de la Iglesia en la ordenación legal del documento público parece clara. El Derecho canónico, a través de toda una ordenación compilada por Gregorio IX, el denominado *Liber Extra* o *Decretales de Gregorio IX* promulgado en 1234 recoge los elementos del documento notarial y de la cancellería Papal, según el cual el notario o tabellio es la persona pública que confiere plena fe o autenticidad (*robur firmitatis*) a los *scripta*, que autoriza como tal *in publicam formam*. Así surge el *publica instrumenta*. Como puede observarse, son los fundamentos de la fe pública que ha perdurado prácticamente hasta nosotros. El notario o el escribano público tiene *autoritas* para ejercer su función (función pública), función que ejerce en virtud de nombramiento y juramento. Esta función puede referirse tanto

21 RÁBADE OBRADÓ, M.P., “Los escribanos públicos en la Corona de Castilla durante el reinado de Juan II. Una aproximación de conjunto”, *En la España medieval*, 19 (1996), pp. 125-166.

22 BONO, J., *Historia del Derecho Notarial...*, op. cit., p. 187.

a negocios privados en los que intervienen estos funcionarios (notarios y escribanos públicos), a los denominados “*acta iudicii*”, es decir, asuntos procesales, que como hemos apuntado en la legislación alfonsina exige la presencia de un escribano público, así como interviniendo en los documentos propios de la cancillería o autoridades locales con la finalidad de garantizar su autenticidad. Como ha señalado Riesco Terrero la Iglesia universal y, en cierto modo, también las iglesias nacionales y locales con sus jerarquías e instituciones que, desde siglos atrás, gozaban ya de pleno reconocimiento jurídico, en los últimos siglos medievales habían alcanzado tal grado de poder y sólida organización que prácticamente podían considerarse un verdadero Estado sin fronteras, imprescindible dentro de los distintos reinos hispanos, todo ello con la aquiescencia y apoyo de la autoridad estatal y de la propia sociedad. Con la consolidación de la Iglesia universal, de las iglesias nacionales y locales, se acrecienta cada vez más su influencia y reconocimiento en cuanto a autoridad, competencias e implantación del Derecho canónico, recientemente codificado (“*Decretales*” de Gregorio IX) y de la normativa establecida en los concilios III de Letrán (a. 1179) y IV de Letrán (a. 1215) que lentamente se irán extendiendo –por delegación o necesidad– a servicios, funciones y actividades: culturales, pio-benéficas, administrativas y judiciales, carentes, por entonces, de promotor adecuado”<sup>23</sup>. Todo este *Corpus* doctrinal tendría una influencia determinante en algunas instituciones reguladas en la legislación Alfonsina, y entre ellas la configuración y funciones de los escribanos y toda la teoría del documento público.

Y en este contexto de recepción del Derecho romano, por un lado, y del Derecho canónico, por otro, que tiene lugar en pleno siglo XIII, se produce la transformación del *scriptor* y de la *scriptura*, en el fedatario público (escribano público, notario...) y en el *instrumentum publicum*, al conferir a un oficial nombrado por el rey la facultad de autenticar y al reconocer al *instrumentum publicum* la “plena fides” o fehaciencia. Empiezan de esta forma a surgir diferentes normas de variada índole que intentan regular el oficio del escribano o del fedatario público en los distintos reinos de la Península Ibérica, primero en la Corona aragonesa y en un segundo momento en la castellana.

La regulación de la figura del escribano público que realiza Alfonso X se realiza inicialmente a través de un texto legal: El Fuero Real, parte de cuyas normas posteriormente pasarán al Espéculo y finalmente a las Partidas. El Fuero “del libro” que en un momento posterior recibiría la denominación de

---

23 RIESCO TERRERO, A., “Notariado y documentación...”, op. cit., p. 145.



Fuero Real (1255) toma como fundamento la legislación contenida en el *Liber Iudiciorum*, así como toda la doctrina legística y canonística, siendo otorgado como Fuero a diversas ciudades y villas que carecían de fuero propio, con un claro objetivo: lograr la unificación legal. Este objetivo se enmarca dentro de una política clara de fortalecimiento del poder real, para lo cual es necesario la unificación normativa de los distintos territorios del reino.

El segundo texto legal anteriormente mencionado es el *Espéculo*, también denominado “Libro del Fuero” o “Espejo de las Leyes”. Este texto legal es una obra muy diferente en cuanto a su estructura, contenido y objetivo respecto del Fuero Real. Se dice que es una extensa redacción basada en la doctrina basada en la doctrina *utrumque ius*<sup>24</sup>, y constituye la primera redacción del libro posteriormente denominado (a partir del siglo XIV) las Partidas. Hay que señalar que el *Espéculo* fue una especie de “manual” o libro legal destinado a jueces y juristas, tanto de la Corte real como territoriales y locales de nombramiento real. Por tanto, se configura como la ley del rey, como contraposición a los fueros propios existentes en diferentes ciudades o villas; un libro de aplicación práctica para su aplicación a los pleitos sujetos a jurisdicción real.

Estos textos son manifestación de un periodo de cambios en las estructuras políticas y en las instituciones jurídicas en Castilla. La obra legislativa de Alfonso X (Fuero Real, Espéculo y Partidas) introduce una nueva cultura del Derecho, sustentada por la doctrina *legística* y *canonística*, racionalizándose el Derecho mediante el establecimiento de un concordado ordenamiento legal, y también la Justicia al implantarse un *ordo iudiciorum* legal. En esta legislación se asimilan, por otro lado, los resultados de la práctica documental anterior, hábilmente combinada con una estricta doctrina romano-canónica, y se crea el Derecho notarial y del documento notarial. El Fuero Real como difundida fuente local, el Espéculo como libro legal de los jueces de la corte y de los jueces delegados del rey, y las Partidas como un corpus doctrinal aunque

---

24 La idea de unificación integral de todas las actividades humanas dentro del marco de la fe y de la religión, quedó recogida en la idea de la *Respublica Christiana* integrada por las dos sociedades supremas del momento, la Iglesia y el imperio. En esta sociedad, el derecho estaba llamado a hacer una efectiva contribución, buscando la plena concordia entre ambas sociedades (la civil y la eclesial) y la armonización de lo espiritual y lo temporal en la actividad humana: es lo que pretendió el *utrumque ius*, intentando acoplar en una síntesis unitaria lo mejor del Derecho romano y del Derecho canónico. Por este motivo, Alfonso X, sensible al movimiento renovador que se desarrollaba en el derecho de la época, decidió la elaboración de las Partidas, el derecho de la Iglesia fue ampliamente utilizado y sus leyes se hicieron generoso eco de sus disposiciones.



de vigencia legal limitada, ejercen su influjo no solo en los tribunales, sino también en la práctica documental de los notarios y escribanos<sup>25</sup>.

De esta forma, la implantación legal del escribano público y la función de la fe pública es un hecho en Castilla con el Fuero Real, el *Espéculo* y las Partidas, estos textos legales, de distinta naturaleza como hemos indicado, conforman un conjunto doctrinal y legislativo que afronta claramente la regulación del oficio de escribano público, a partir de los cuales solo se considerará instrumento público el autorizado por el escribano, a la vez que se crean los rasgos que definirán su figura, la documentación que estarán obligados a validar y el procedimiento a seguir<sup>26</sup>. A principios del siglo XIII lo que podríamos entender como *instrumentum publicum*, experimenta en Italia un notable perfeccionamiento. Bajo esta categoría jurídica se instrumentan tanto documentos de Derecho privado como de Derecho público. El *instrumentum publicum* es aquel documento realizado por el notario (*per manum publicam factum*) y realizado conforme a las prescripciones formales exigibles por el ordenamiento jurídico (*in publica forma confectum*). Estas formas están fundamentadas en el derecho justiniano y en la propia práctica documental de los reinos germánicos asentados en el antiguo Imperio romano, sin olvidar la importancia del Derecho canónico que había ido desarrollando todo un *corpus* doctrinal sobre el documento público.

Así, el *instrumentum publicum* se configura en toda la Europa de tradición romanista como el medio documental más idóneo para la acreditación fehaciente de cualquier clase de negocios jurídicos o documentación oficial, asignando a quien intervenía estos documentos, la *plena fides*, es decir, la facultad autenticadora. De esta forma, mediante la intervención de estos funcionarios a los que se les confería la fe pública, se instrumentarían no solo actos y negocios jurídicos privados, sino también tratados y convenios políticos, documentación real o de los Concejos, documentos de carácter administrativo, etc.. Rolandino Passaggeri, en su *Tractatus Notularum* ofrece dos definiciones de “notario”, una corta, acorde con la etimología de este nombre: “*Qui recipit (voluntatem et desideria rogatarii seu petitoris) et scribit in notis*” y, la otra, amplia y descriptiva: “*Tabellio seu notarius est persona privilegiata ad negocia hominum*

25 BONO, J., “La práctica notarial del Reino de Castilla en el siglo XIII. Continuidad e innovación”, *Notariado público y documento privado: De los orígenes al siglo XIV*. I, Valencia, 1989.

26 BEJARANO RUBIO, A., “Los escribanos públicos en Castilla: el condado de Ledesma en el siglo XVI”, *Miscelánea Medieval Murciana*, XIX-XX (1995-1996), p. 10.

*publice et autentice conscribenda, pro utilitate publica instituta*”, y termina diciendo cual es su misión: redactar y escribir debidamente los documentos y conservarlos: “*publica instrumenta conscribere et conservare*”<sup>27</sup>.

El documento público, es decir, el documento intervenido por quien tiene reconocida la fe pública, se fundamenta en la atribución de la *plena fides* por cualquiera de los dos poderes universales reconocidos en la Edad Media, el papa o el emperador, es decir, las dos espadas puestas por Dios en la tierra para proteger a la Cristiandad, la espiritual reconocida al papa, y la temporal impuesta al emperador, o las dos soberanías que el propio Alfonso X reconocía en las Partidas. Esto suponía que solo el emperador o el papa podrían conferir la *plena fides*. Ahora bien, junto al reconocimiento de la facultad de otorgar la fe pública por el papa y el emperador, se reconocería también *ex consuetudine o ex privilegio* el derecho de creación de notarios o escribanos públicos a las ciudades y corporaciones. Precisamente estos escribanos públicos creados por las ciudades, solían ser designados por el *commune* mediante la realización de un examen y la prestación de un juramento, *approbatio*, de forma que el electo quedaba incluido en la *matricula notariorum civitatis*, o lo que es lo mismo, la colegiación; para poder obtener tal aprobación debía aportar el título o *autoritas* que podría ser imperial, apostólico o comunal<sup>28</sup>.

En Italia se simplifican desde principios del siglo XIII la multiplicidad de notarios existentes, diversificados por razón de su creación: los designados por el imperio (*notarius auctoritate imperiali*), los designados por los condes palatinos (*notarius sacri palatii*), los designados por la autoridad papal (*notarius apostolica auctoritas*), los designados por las ciudades (*notarius publica civitatis*). Así, se observa una clara profesionalización de la institución, de forma que estos notarios profesionales no podían constituirse como tales por voluntad propia (*proprio mutu et libera voluntate*), sino que recibían esa autoridad de los poderes públicos, lo que les facultaba para ejercer su oficio dentro de un determinado ámbito territorial. En cualquier caso, por influencia del Derecho canónico, el modelo del notario o escribano público, clasificado en “apostólicos” e “imperiales” y en los de las ciudades, se extiende a toda el área románica, de forma que el notario de autoridad imperial queda sustituido por la autoridad real, siguiendo la idea de que el *rex in regno suo est imperator*<sup>29</sup>.

27 RIESCO TERRERO, A., “El notariado y los Reyes Católicos”, op. cit., p. 190.

28 BONO, J. Historia del Derecho..., op. cit., vol. 2, p. 78.

29 Esta fórmula reconoce la naturaleza espiritual de la potestad papal y la autonomía

En el siglo XIII, desde la Universidad de Bolonia, Rolandino procederá a sistematizar los conocimientos existentes sobre la figura del notario y la fe pública. En su obra, “Aurora”<sup>30</sup>, destaca las cualidades que debe tener un notario: “... en cualesquiera negocios humanos de cuya ordenación legal se ocupe el notario conviene advertir dos extremos, a saber: el *ius* y el *factum*; la cuestión de derecho y de hecho... En efecto, el derecho lleva de la mano al conocimiento del arte notarial; el hecho a la facilidad en el ejercicio: se engaña quien, sin estos dos recursos, pretenda conocer el arte notarial; de donde se deduce que han de armonizarse en un buen notario. De uno y otro surgirá cierta coyunda armoniosa para que, sin arte no yerre como ciego en la aplicación de las leyes, ni resulte infructuoso por falta de habilidad en el ejercicio notarial.” Otro jurista, Salatiel, en su obra “*Ars notariae*”, describe las cualidades físicas y morales que debe tener un notario entre las cuales están, las de ser varón, de mente sana, vidente y oyente y constituido en íntegra fama y que tenga pleno conocimiento del arte notarial o tabelionato<sup>31</sup>. La recepción de toda la doctrina notarial iniciada en Bolonia y en París, de la mano del *ius commune* es patente en los primeros Estudios Generales y Universidades de la Península ibérica, y fueron decisivos en la transformación que tiene lugar en todos los reinos peninsulares en el siglo XIII del *scriptor* profesional al *publicus notarius*, y de la *scriptura* al *instrumentum publicum*.

Dentro de esta corriente de implantación de la institución notarial, en la Península ibérica el reconocimiento legal del *publicus notarius* tuvo lugar tempranamente por la legislación de Jaime I para el reino de Valencia en 1240 y Aragón en 1247, y poco después en Castilla, en 1255. Esto confirma un

---

y suficiencia de los ordenamientos estatales, libres “in temporalibus” de cualquier potestad superior (ya sea el Emperador o incluso el Papa).

30 PASSAGGERI, Rolandino, *Aurora*, con las adiciones de Pedro de UNZOLA, versión al castellano de Rafael NÚÑEZ LAGOS, Ilustre Colegio Notarial de Madrid, II Congreso Internacional del Notariado Latino, Madrid, 1950.

31 *Ars Notariae* es la única obra conocida de Salatiel, compuesta de un texto y una recopilación de glosas, habiendo tenido dos redacciones. La primera de finales de 1242, conservada en un solo manuscrito, y una segunda redacción conserva ca. 1253 conservada en dos manuscritos, que contiene los libros I, II, III y IV, aparte de un *Prohemium* que es una completa teoría sobre la institución notarial, en la que se funden las aportaciones de la doctrina de los glosadores, de la decretalística y la legislación. Sobre Salatiel y su obra, vid. BONO HUERTA, José, *Historia del Derecho notarial español*, 1, 1979, pp. 213-216 y la literatura allí citada.

proceso evolutivo iniciado en el estamento de los *scriptores* altomedievales y en el sistema documental que culmina con la aparición del escribano público conforme al modelo italiano brevemente expuesto.

5. La transformación del scriptor en escribano público en Castilla. En especial, el surgimiento del escribano público del concejo

A inicios del siglo XIII en el reino de Castilla, y muy particularmente en las ciudades, los *scriptores* ya habían alcanzado una notable influencia, sobre todo si tenemos en cuenta que la gran mayoría de la población era iletrada y, por tanto, para redactar cualquier documento tenían que acudir a estos profesionales no oficiales quienes se encargaban de la escrituración de los diferentes negocios jurídicos (compraventas, arrendamientos, etc.) de los particulares. Junto a estos *scriptores* profesionales no oficiales, se situaban los *scriptores* en las diferentes curias episcopales y fundaciones religiosas, monasterios, etc. Frente a ellos, se encontraban los “*scrivanos*” de las ciudades y las villas, quienes ejercían un cargo u oficio de carácter administrativo y generalmente de designación anual, y que eran los encargados de la escrituración municipal y que solían, por otra parte, compaginar estos cargos con la profesión de *scriptor* público<sup>32</sup>.

En la primera mitad del siglo XIII los escribanos “comunales”, es decir, aquellos que desarrollaban su actividad profesional para las villas y las ciudades, comienzan a configurarse como un empleo estable al servicio del Concejo de las mismas, al tiempo que empieza a desaparecer con la escritura romance el término *scriptor*, siendo sustituido por el de *scrivano*. Como señalamos, la importancia del oficio es cada vez mayor, y ya durante el reinado de Fernando III se observa una tendencia a reservarse para el monarca la facultad del nombramiento de estos oficios, aunque inicialmente circunscrito a los lugares de jurisdicción real. Así se reconoce expresamente en la Cortes de Valladolid de 1299 en la que se señala:

“establecieron que los pesquisidores y entregadores fuesen buenos hombres; que no pedirían yantares hasta averiguar como se daban en tiempo de Fernando III; que se guardase justicia según el derecho de la tierra; que hubiese en la Casa Real alcaldes y escribanos convenientes al servicio; que los ricos hombres, infanzones y caballeros no tomasen nada de lo suyo a los Concejos, dándoles los de la tierra lo que solían darles; que no se hiciese pesquisa cerrada en razón de la saca de cosas vedadas, y que el merino mayor de

32 BONO, J., “Historia del Derecho...”, op. cit., tomo 2, p. 110.

Castilla procediese conforme a derecho contra los autores de los robos, prisiones, muertes y otros delitos cometidos al abrigo de la guerra civil y los castigase”<sup>33</sup>.

Queda patente que las ciudades ya habían comenzado a nombrar a sus escribanos, aparte del propio escribano del Concejo, en el ejercicio de su autonomía, lo cual se reconoce expresamente en el *Espéculo* años más tarde (E 4.12.1). En cualquier caso, estos escribanos van a ir formando un auténtico estamento o gremio profesional libre, aunque de su organización poco se sabe, más allá de los escasos documentos que han llegado hasta nuestros días, pero en cualquier caso, su actuación en el mundo jurídico solía venir acompañada de la intervención de otros escribanos que actuaban como testigos. No obstante, en esta etapa aún no se puede hablar de un verdadero oficio público. Por tanto, aunque durante el reinado de Fernando III, así como durante los reinados de Alfonso X y Sancho IV, comienzan a reconocerse y concederse, mediante designación real, este oficio en algunos territorios del reino de Castilla, pero no será hasta la difusión del Fuero Real, algunas décadas posteriores, cuando se empieza a generalizar el nombramiento de escribanos públicos, incardinándose en una villa, ciudad o lugar determinado, así como la aparición de otro tipo de escribanos como los reales, que dedicaban su actividad a materias no comunales.

De esta forma, el nombramiento de los escribanos públicos es una función que corresponde en exclusiva al emperador o, como hemos señalado, al rey, “cabeza y señor del reino” (P 3.19.3), pero admite la posibilidad de que cualquiera de estos pueda delegar excepcionalmente esta regalía soberana en instituciones y personas concretas. Es la vía de escape que utilizarán los monarcas para solucionar las tensiones generadas en muchas ciudades, que reclamaban para sí el derecho o el privilegio a nombrar escribanos. Las Partidas son concluyentes: “Que ningun ome aya poderío para otorgarlo si non fuere Emperador o Rey, u otro a quien otorgasse alguno dellos poderío señaladamente de lo fazer” (P 3.19.3).

Como ha señalado Riesco Terrero la posibilidad de esta delegación parcial del poder regio en este y otros aspectos, tanto en autoridades civiles como eclesiásticas (papas, obispos, cancilleres, nobles y señores feudales o en instituciones profundamente arraigadas en los reinos hispanos medievales: concejos, obispados, cabildos, abadías, señoríos, curias, Estudios Generales y

---

33 *Cortes de los antiguos Reinos de León y de Castilla*, Introducción escrita y publicada por Manuel Colmeiro, Madrid, 1883.

Universidades) se va a ir transformando en práctica habitual en la medida en que dichas autoridades e instituciones adquieren tal grado de independencia, desarrollo y solidez, dentro de la sociedad y del entramado administrativo, que sus intervenciones, en asuntos de gobierno, justicia, administración y convivencia local, resultan imprescindibles y de todo punto necesarias, a pesar de la voluntad de los monarcas de restringir su autonomía<sup>34</sup>.

De entre estos escribanos, aparece ya en la segunda mitad del siglo XIII la figura del “escribano mayor del Concejo”, oficio plenamente documentado en muchos concejos castellanos, quienes eran depositarios del sello del Concejo. La aparición de estos escribanos mayores puede inducir al reconocimiento de la existencia de otros escribanos que “por el dicho señor rey” o “a la merced del dicho señor rey”, escrituran los asuntos del Concejo, y confieren a los documentos por ellos intervenidos de plena validez y eficacia. Ese reconocimiento de la fe pública sería consustancial a la figura del escribano público, que en el caso del escribano del Concejo implicaría dar fe también de los actos y acuerdos de las autoridades municipales. En palabras de Pérez-Prendes “El hecho de estar distribuidas las competencias de otorgar estas formas de fe pública entre agentes distintos, como son los notarios, los secretarios judiciales y los secretarios generales de órganos colegiados, no puede ni debe hacer olvidar cómo su íntima y unitaria génesis se encuentra en buena medida resumida en la figura del escribano del Concejo”<sup>35</sup>. La figura del escribano público y del Concejo suponía el reconocimiento de que como escribano público podía dar la fe pública y actuar como tal en los procesos judiciales (fe pública procesal) y de los actos administrativos que emanaban del propio Concejo (fe pública administrativa) y a las que se refieren en muy diversas ocasiones las ordenanzas de distintas villas y ciudades<sup>36</sup>.

En este momento histórico se produce la verdadera transformación de escribano, quien asume una función pública, concretada en la facultad de producir documentos públicos dotados de autenticidad y capaz de garantizarlos de modo eficaz. Como hemos señalado, se reconoce a estos “funcionarios” una función “ad utilitatem pertinens”, entrando a formar parte de una insti-

34 RIESCO TERRERO, A., “Notariado y documentación...”, op. cit., pp. 146 ss.

35 PÉREZ-PRENDES, J.M., “Prólogo”, en CORRAL GARCÍA, E., *El escribano del Concejo en la corona de Castilla (siglos XI al XVIII)*, Madrid 1987, p. LX.

36 Puede comprobarse en Archivo Municipal de Ávila, sección históricos, leg. 1, fol. 1. Cit. por CASADO QUINTANILLA, B., “Autenticidad documental y escribanos de Ávila en la Baja Edad Media”, *Revista de la Facultad de Geografía e Historia*, 4 (1989), p. 179.

tución jurídica plenamente asentada en el Ordenamiento jurídico, dotándole de facultades necesarias para dar credibilidad o *publica fides* a los documentos que se producen por las instituciones de gobierno y así como en los asuntos privados en los que interviene como tal. Así, se configuran los escribanos como aquellos oficiales del rey, que ejercían un oficio de índole técnica y con carácter vitalicio, siendo su función la de redactar las notas y confeccionar y autorizar los instrumentos públicos que documentaban los actos municipales, judiciales y entre particulares no atribuidos a oficiales especiales<sup>37</sup>. Por este motivo, y partiendo del dato de que la escritura conservaba la memoria de los hechos, aquellas personas que se encargaban precisamente de redactar y conservar las escrituras públicas habían de ser “honrados, inteligentes, fieles y discretos”, de forma que si alteraban “la integridad del depósito, haciendo dejación de los documentos o difundiendo su contenido indebidamente, incurrían en un delito castigado con todo el rigor”<sup>38</sup>.

## 6. Tipos de escribanos públicos

Tal y como ha señalado Riesco Terrero, las fuentes relativas a lo que pudiéramos denominar una organización notarial romano-visigoda, heredera fundamentalmente del Derecho romano-bizantino (Digesto) y eclesiástico (*ius canonicum*), y que se refleja claramente en la legislación gótico-hispana, fundamentalmente en el *Liber Iudiciorum*, y en los principales Fueros Municipales plenomedievales castellano y leoneses (Fueros de Cuenca, Soria, León, Salamanca, Oviedo, Sahagún, Madrid, entre otros) y, sobre todo, el Fuero Real de Castilla, el Espéculo y las Partidas (s. XII-XIII), revelan la existencia de al menos dos grandes grupos de notarios públicos, diferenciados por razón de procedencia y vinculación, campo jurisdiccional y limitación de funciones escribaniles: escribanos civiles y escribanos eclesiásticos. En el primer grupo se situarían los escribanos del rey y de su corte, los escribanos públicos “de número” municipales de las ciudades y villas (dentro de los cuales se situarían los escribanos de Concejo y de los juzgados) los notarios públicos de número o

---

37 RODRÍGUEZ ADRADOS, A., “El derecho notarial en el Fuero de Soria y en la legislación de Alfonso X el Sabio”, *Revista de Derecho Notarial*, 11 (1965), pp. 29-62; cit. por VILLALVA PÉREZ, E., “Sospechosos en la verdad de lo que pasa ante ellos: los Escribanos de la Corte en el siglo de oro, sus impericias, errores y vicios”, *Litterae. Cuadernos sobre cultura escrita*, 2 (2002), p. 123.

38 VILLALVA PÉREZ, E., “Sospechosos en la verdad...”, op. cit., p. 123.



escribanos municipales de ciudades, villas y lugares con rango de funcionarios públicos al servicio de la comunidad e intereses del pueblo; y los escribanos de fueros y normativa local con el calificativo de *“quorum libet seu cuiuslibet gentis et generis”*, estos últimos según Riesco Terrero estarían vinculados a la nobleza y señoríos como a los que ejercían el oficio escribanil al servicio del pueblo llano y de grupos étnicos e instituciones gremiales o vinculados a las tareas concejiles administrativas, y que en puridad no pasaban de ser escribanos privados, dedicados a la escrituración del documento privado<sup>39</sup>.

De esta forma, a la vista de las fuentes medievales, se ha señalado la existencia de grupos o categorías de escribanos o notarios públicos: a) Notarios públicos imperiales y reales *“ex imperiali vel regali auctoritate notarius publicus”*, con rango de funcionarios profesionales de número o numerarios, encargados de la redacción y escrituración de los negocios públicos tramitados por los órganos centrales de gobierno, administración y justicia del imperio o del reino, ubicados dentro o fuera de las aulas palaciegas: cancillerías, curias, juzgados, pero dependientes directamente de las autoridades supremas e intermedias; b) Equiparados al grupo anterior, pero de procedencia pontificia y con vinculación a los órganos de administración, gobierno y justicia de los papas, están los “notarios apostólicos”, llamados también “pontificios” o “papales”, con categoría de públicos *“ex auctoritate Papali seu romanorum pontificum a divina potentia concessa”*; c) Notarios comunales, institucionales, de sedes episcopales, de ciudades y Concejos y de autoridades civiles, eclesiásticas y feudales, que gozaban de reconocimiento oficial pero limitado en cuanto a jurisdicción, territorialidad y asuntos a documentar y, finalmente, d) “Escribanos populares” de profesión libre, sin estabilidad ni limitación de número y, por supuesto, sin pleno reconocimiento oficial. Su función era más escribanil que fedataria, por no pasar de testigos cualificado<sup>40</sup>.

Al margen de esta clasificación, en las Partidas se establece una distinción entre dos tipos de escribanos: los reales, cuya actuación debía limitarse a los documentos regios, y los escribanos públicos, que desempeñaban su oficio en ciudades y villas, con funciones específicas como los escribanos de número, de Concejo, etc. <sup>41</sup>. Como hemos indicado anteriormente estos funcionarios

39 RIESCO TERRERO, A., “Notariado y documentación...”, op. cit., pp. 137-138.

40 Vid. RIESCO TERRERO, A., “Notariado y documentación...”, op. cit., p. 135.

41 Vid. MARTÍNEZ GIJÓN, J., “Estudios sobre el oficio de escribano en Castilla la durante la Edad Moderna”, *Centenario de la Ley del Notariado*. Sección Primera. Estudios Históricos, vol. I, 1964, pp. 261-336.



fueron profesionalizándose merced a las reformas de Alfonso X, Alfonso XI y de los Reyes Católicos, llegando a conceptuarse como *funcionarios* técnicos, permanentes y de nombramiento real.

*El escribano del Concejo. El escribano mayor*

El escribano de Concejo era una clase de Escribano público y según se deduce de las disposiciones de la Novísima Recopilación<sup>42</sup>, tenían cierta jerarquía o, al menos, superior confianza real frente a los restantes Escribanos, hasta el punto de que el escribano de Concejo venía a ser considerado como el Escribano Mayor de cada ciudad, villa o lugar, nombre que figura en algunas disposiciones, llegando a tener en algunas ciudades derecho a voz y a *mandar callar a los regidores o jurados*, con independencia de nombramiento y sin posibilidad de remoción por los capitulares.

Los escribanos de los concejos fueron adquiriendo de forma progresiva durante la Baja Edad Media un mayor protagonismo en esta institución municipal. En este sentido, se ha expresado que su posición central en el Concejo va a convertir a los escribanos en los individuos que, probablemente, mejor conocían los entresijos de la vida municipal, de esta forma, su intervención preceptiva en todas las sesiones del Concejo, la redacción de todos los documentos, el acompañamiento a las visitas realizadas por el corregidor o la escritura de las peticiones que se realizaban, van a poner a su disposición una cuantiosa y valiosa información, a la vez que los hacían entrar en contacto directo con un sinnúmero de personas de todos los estratos sociales. Pero la principal ocupación del escribano era la redacción y certificación de todos los documentos y registros emanados de la autoridad local. Dentro de sus funciones entraba igualmente la formalización y actualización de todos los libros contables de la tesorería así como de cualquier otra administración o arrendamiento<sup>43</sup>.

En Madrid, por ejemplo, el primer documento en el que aparece realmente el escribano del concejo es una carta abierta por la que el rey Alfonso X, en 1264, confirma a los pecheros de Madrid sus privilegios y fueros y regula el pago de las tercias y pechos reales y su presencia en los alardes públicos.

<sup>42</sup> *Novísima recopilación de las Leyes de España*, Madrid, 1805 (reed. facs. 1975), lib. VII, tit. XV.

<sup>43</sup> Vid. CORRAL GARCÍA, E., *El escribano de Concejo en la Corona de Castilla (Siglos XI al XVII)*, Ayuntamiento de Burgos, 1987.

Señala Carmen Cayetano Martín que los pecheros se quejaban por las cantidades que debían aportar a las arcas reales y que debían tener problemas documentales muy graves, algunos relacionados con la validación de sus documentos y otros con la actitud de los escribanos “Et de lo al que nos mostraron que vos agraviades que quando vuestros omnes bonos nos aviedes de enviar pora mostrar vuestras querellas e vuestros agravamientos, que non podedes aver el sello del conceio para seellar vuestras cartas, quando avedes menester”. Así, Alfonso X autoriza a que los pecheros elijan un caballero de la Villa para que tenga el sello para sellar, y dibuja las líneas generales de las funciones del escribano de Madrid, un oficio al que se le confería la fe pública por un lado y la organización y control de las rentas por otro. Incluso se autoriza al Concejo el nombramiento de escribanos por collaciones:

“Otrossi que nos mostraron estos vuestros omnes bonos, en razon, que los escrivanos de conceio e nos pidiedes merced que pusiésemos y, un escribano que fuese en vuestras cuentas e en vuestros pechos; tenemos por bien de lofazer e ponemos un escribano de concejo por mayoral e los otros, que los ponga el conceio por collaciones, así como dize el libro del fuero, aquellos que entendiere que conviene e que mejor sea. Et este escrivano que, nos ponemos, dé todos los registros cartas que fizieren cada mes. Et mandamos, a este escribano, que sea a fazer las cuentas, e en echar los pechos, e en coger lo que sea con los seismeros e con aquellos que fizieren los padrones”<sup>44</sup>.

De esta forma, hay un escribano del Concejo que aparece nuevamente formando parte integrante del Concejo en el privilegio real de don Alfonso XI dado el 6 de noviembre de 1346, el rey, al nombrar a los regidores, les autoriza a elegir y nombrar a un escribano de Cabildo o Concejo:

“Sepan quantos esta carta vieren commo nos, don Alfonso... porque fallamos que es nuestro servicio que aya en la Villa de Madrit omnes buenos dende que ayan poder para ver los ffechos de la Villa....et otrossy para fazer e ordenar todas las cosas que el concejo faria e ordenaria estando ayunta dos.... Et por esto tenemos por bien de fiar todos los fechos del Concejo destos que aquí seran dichos. ... Et que estos con los alcajdes e alguacil de la Villa e un escribano que con ellos se ayunte, do es acostumbrado de fazer concejo, dos dias cada semana que seran el uno el lunes e el otro el viernes, que vean los fechos del concejo de la dicha Villa e que acuerden todas aquellas cosas que entendieren que es mas nuestros servicio....”<sup>45</sup>

---

44 CAYETANO MARTÍN, C., “Los Escribanos del Concejo de Madrid (s. XVII): Oficios, beneficios, política y documentos”.

45 AVM-S 2-305-17, editado por Timoteo Domingo Palacio, Documentos del Archivo

Y ya en 1368 aparece cobrando dentro de los oficios del Concejo:

“...que los escuderos e omes bonos que oviesen de veer fazienda de esa Villa e el escribano del conceio e el mayordomo de conceio que oviese cada uno cada anno por salario de los propios, del dicho conceio, quinientos maravedies...”<sup>46</sup>.

En Sevilla se registra la existencia de un escribano mayor en las primeras ordenanzas conservadas de finales del siglo XIII. García Díaz ha señalado que el hecho de designar al escribano de Concejo como escribano mayor nos indica que había varios profesionales en el oficio y que se organizaban jerárquicamente; indica asimismo que había una importante producción documental como para tener a más de un escribano. Esto hace pensar que la presencia de un escribano mayor en un ayuntamiento es un indicio de que existía una cancillería. Sin embargo, esta denominación de escribano mayor solo se encuentra en algunas ciudades castellanas bajomedievales (Burgos, Sevilla, Córdoba) pero no en otras (León)<sup>47</sup>. A este respecto, considera García Díaz que la figura de escribano de Concejo entendido como oficial integrado en la nómina municipal y revestido de competencias secretariales al servicio de la corporación concejil, se consolida en Castilla a mediados del siglo XIV y así se recoge en las Ordenanzas de Burgos de 1345, donde se regula el oficio de escribano mayor del concejo como cargo vitalicio, con funciones precisas y con facultad para elegir a otros escribanos que le ayuden en sus tareas, pero se trata en cualquier caso de un oficio que ya existía anteriormente.

### *Los escribanos de número*

Como hemos visto con anterioridad, los escribanos de número eran los escribanos de las ciudades que por fuero o privilegio eran nombrados comunally y ejercían su función dentro del ámbito geográfico para el que habían sido nombrados. Desde muy temprano, la tensión existente entre el poder

---

de Villa, I, p.273-27. Cit. por CAYETANO MARTÍN, C., “Los escribanos del Concejo...”, op. cit.

46 AVM-S 2-305-17, editado por Timoteo Domingo Palacio, Documentos del Archivo de Villa, I, p.273-27. Cit. por CAYETANO MARTÍN, C., “Los escribanos del Concejo...”, op. cit.

47 GARCÍA DÍAZ, I., “Del escribano del concejo al escribano mayor: la formación de las cancillerías urbanas”, *Lugares de escritura: la ciudad. XII Jornadas de la SECCTHH*, p. 291.

real y el derecho de las villas y ciudades al nombramiento de los escribanos, condujo a la implantación de un “*numerus clausus*” de escribanos en cada ciudad, un número que no podía, al menos teóricamente, ser rebasado de forma arbitraria por decisión real. Este colectivo formaría lo que las fuentes medievales denominan “escribanos de número”, frente a los cuales estarían los escribanos “reales”, nominalmente “palatinos” (de palacio) que ejercían su competencia en todo el reino. Los escribanos de número, por el contrario, ya sean de nombramiento real o de nombramiento comunal estaban adscritos al “número” de una ciudad.

Las ciudades buscaron siempre convalidar su derecho a la creación de escribanos sobre la base de una interpretación extensiva de sus propios fueros, pues en la gran mayoría de ellos no se contemplaba el derecho a la creación de escribanos y de ahí que buscaran el reconocimiento real de ese privilegio. En cualquier caso, el número de escribanos ejercientes en cada villa o ciudad era incierto, porque además de los designados por el Concejo, que no estaban limitados, existían los de nombramiento real. Para evitar precisamente el exceso de escribanos en la ciudad, estas procuraron que por decisión real quedase limitado el número de escribanos, aunque fijado el mismo pudiera eventualmente ser ampliado por decisión del propio Concejo. De esta forma, quedó fijado por privilegio real el número de escribanías en las principales ciudades y villas de la Corona castellana.

### *Los escribanos del rey*

Fueron, señala Bono, de dos clases: los escribanos “públicos del rey” en una determinada ciudad o localidad, incardinados en un determinado *officium* notarial y por ello integrados en el número local; y los simples notarios reales llamados “escribanos del rey” sin adscripción a un concreto *officium*, por lo que su competencia era general en todo el Reino. La conciliación de unos y otros no fue fácil. Dentro de estos últimos estaban también los llamados “escribanos de Cámara” integrados en la Cancillería Real<sup>48</sup>.

Por su parte, los “escribanos del rey” poco a poco se fueron alejando de la Cancillería, aunque algunos desempeñaron sus funciones en la propia Corte del rey intitulándose como “escribanos público en la Corte del rey de Castilla”. Otros sí alcanzarían el rango de escribanos de Cámara, y como tales ejercían funciones palatinas, integrándose plenamente en la Cancillería real. No obs-

---

48 BONO J., “Historia del Derecho...”, op. cit., pp. 150 ss.

tante, los escribanos reales logran asentarse paulatinamente en las ciudades y villas y ejercer sus funciones como “escribanos públicos”. Estos escribanos, en la medida que el nombramiento real les permitía ejercer sus funciones en todo el reino, no solían indicar en su intitulación una indicación geográfica concreta y cuando algunos de ellos alcanzaban el oficio de escribano de número, es decir, cuando entraban a formar parte del número de escribanos de la ciudad, cambiaban esa intitulación por la normal de “escribano público en «X» por el rey”.

### *Escribanos de creación señorial*

Los señoríos jurisdiccionales, como eran algunos obispados en la ciudad de su sede episcopal, detentaban igualmente la facultad de “creatio notariorum”, bien por privilegio de la Iglesia de origen incierto o bien por expresas concesiones reales. Estos escribanos no deben ser confundidos con los escribanos de la curia episcopal, es decir, aquellos escribanos “apostolica auctoritate”, que eran designados mediante bula papal *ad hoc*. Igualmente los abades de los grandes monasterios con jurisdicción señorial también podían crear escribanías, así como los señores laicos en los lugares de su territorio señorial. Junto a ellos, tampoco podemos olvidar a los escribanos creados en los señoríos de las Órdenes Militares.



## LA REGULACIÓN DE LOS ESCRIBANOS EN LA LEGISLACIÓN DE ALFONSO X Y SU EVOLUCIÓN DURANTE LA BAJA EDAD MEDIA Y LA EDAD MODERNA

### 1. El oficio del escribano en el Fuero Real

Con el Fuero Real en 1255 se difunde toda la doctrina que fue estableciéndose en los distintos reinos peninsulares que formarían la Corona de Castilla sobre la figura del escribano. De esta forma, se considera que el escribano no es un simple *scriptor*, sino el titular de un oficio público o comunal, que desarrolla una función pública, y cuya actividad se encuentra regulada; en definitiva, se configura como un oficio público. La consecuencia inmediata de esta concepción es que el oficio de escribano no puede ser ejercido libremente, sino que por el contrario es necesaria la obtención de un título de colación que legitima el ejercicio del *officium notarie*.

De esta forma, comienza el Fuero Real justificando la propia existencia del escribano:

“Porque los pleitos que son determinados, o las vendidas o las compras que fueren fechas, o las cosas que son puestas entre los oles, quier por juicio, quier en otra manera, non vengán en dubda porque nasca contienda o desacuerdo entre los ornes: establecemos que en las cibdades o en las villas mayores sean puestos escribanos públicos e jurados por mandado del rey o de quien él mandare e non por otro, e los escribanos sean tantos en la cibdat o en la villa, segunt que el rey viere que ha mester e toviere por bien, e estos escribanos fagan las cartas lealmientre e derechamientre queles mandaren facer. Et si la carta fuer de cosa que vala de mill maravedis arriba, resciba el escribano por su escriptura dos sueldos burgaleses: et si valiere de mill maravedis ayuso fasta cient maravedis, resciba un sueldo de burgaleses; e de cient maravedis ayuso resciba seis dineros e de las cartas que ficieren sobre mandas o sobre pleitos de casamientos, o de particiones, resciba por la carta tres sueldos ; e de las cartas que ficieren cristianos con judíos, lleven la mitad desto que sobredicho es en cada una cosa” (FR 1.8.1).

El Fuero Real consagra el principio de que solo por el rey o por quien él mandare podían ser creados los escribanos públicos, pues el nombramiento de estos oficiales forma parte del ejercicio de la soberanía que corresponde exclusivamente al rey. No obstante, como hemos señalado a pesar de este

principio, el propio monarca se vio obligado a reconocer el derecho de determinadas ciudades y villas a nombrar a sus propios escribanos, cuando estas lo vinieran ejerciendo. Pero además, como hemos señalado, podían crear escribanías quienes tenían potestad jurisdiccional, como podía ser el caso de los obispos, abades o señoríos. Esta realidad se recogía en la máxima *quilibet potest facere tabellionen qui potest dare vel facere iudicem ordinarium*, principio quedó claramente recogido en el Espéculo, aunque era ya anunciado en el Fuero Real.

La regulación jurídica de la figura del escribano en el Fuero Real está recogida esencialmente en dos títulos que tratan de la institución del escribano público (Título VIII, del Libro I) y del documento público (Título IX, del libro II). Esta disociación a la hora de abordar la figura de escribano, por un lado regulando la institución propiamente dicha (los escribanos) y por otro, sus funciones y competencias materializadas en el instrumento público, se mantiene en el Espéculo y en las Partidas, y es claramente tomada de la regulación que de la institución notarial hace las Decretales de Gregorio IX.

Respecto de la institución del escribano público, el Fuero Real contiene una serie de notas esenciales que definen la institución. En concreto, podemos señalar las siguientes:

a) Fehaciencia de la escrituración. En efecto, el Fuero Real viene a recoger la doctrina sentada por la canonística según la cual *Corruit instrumentum, si testes inscriptis decesserint, nissi sigillunt habeat authenticum vel a notario sit confectum. Scripta vero authentica, si testes inscripti decesserint, nisi forte per raanum publicam facla fuerint, ila, quod appareant pubhca, aut aulhenticura sigillum habuerint, per quod possint probari, non videntur nobis alicuius firmitatis robur habere.* (X 2.22.2).

b) Juramento notarial como base de la credibilidad. Se establece la necesidad de prestar el juramento, conforme a derecho, de mirar por el buen servicio y provecho tanto del rey como del bien común de su Monarquía, de la Corona y de los municipios y personas particulares, dando exclusiva fe de solo cuanto pasare y otorgase con su signo oficial, el *signum tabellionis*.

c) Se establece, con carácter general, la escrituración notarial en materia procesal: *Iudex debet habere notularum vel duos viros Idoneos, qui scriban acta iudicii; alias, si quid difficultatis emergerit, per superiorem punietur, nec creditur ei super processu, nisi in quantum per acta vel alias per legitima documenta constabit* (X 2.26.11). De esta forma, la intervención de escribano se proyecta tanto en la esfera privada como en la pública.



d) En aplicación de la doctrina legística, se establece el *ius regaliū* de creación de escribanos. El rey se reserva el nombramiento de los escribanos, sin perjuicio del derecho consuetudinario de determinadas ciudades o villas.

e) Se contempla el delito de falsedad documental, de forma que cuando quien lo comete es un escribano se contempla una cualificada responsabilidad penal. De esta forma, se dispone que: “Si el escrivano público, que es dado para facer las cartas, así como dice la ley, ficiere carta falsa en pleyto de e maravedis ayuso, pierda la mano, e el oficio: et si fuere de c maravedis o dent arriba, muera por ello” (FR 4.12.1). se establece un tipo agravado cuando quien comete el delito es un escribano.

f) Se sujeta la labor notarial a arancel como forma de retribución. “[...]. Et si la carta fuer de cosa· que vala de mill maravedís arriba, resciba el escrivano por su escriptura dos sueldos burgaleses: et si valiere de mill maravedis ayuso fasta cient maravedís, resciba un sueldo de burgaleses; e de cient maravedis ayuso resciba seis dineros e de las cartas que ficieren sobre mandas o sobre pleitos de casamientos, o de particiones resciba por la carta tres sueldos; e de las cartas que ficieren cristianos con judíos lleven la mitad desto que sobredicho es en cada una cosa” (FR 1.8.1).

Con relación al *instrumento público*, que constituye la función notarial por excelencia, el Fuero Real parte de la doctrina canonística sobre la “*confectio in publica forma*” y la obligación de conservar los originales en sus protocolos, a efectos probatorios. En este sentido, sobre *la confectio in publica forma* se venía a recoger la doctrina plasmada los Decretales de Gregorio IX (X 2.22.15): *Autoritate ordinarii potest notarius tabellionis mortui notas in publicam formam redigere. Idem I, Tabellioni Quum P. tabelio morte praeventus quaedam non perfecerit instrumenta, quae in nota redacta fuerant ab eodem, ad petitionem eorum, ad quos pertinent, auctoritate ordinarii iudicis poteris ea fideliter in publicam formam redigere habitura per hoc perpetuam firmitatem.*

El Fuero Real se obliga a que los escribanos tengan las notas primeras que tomaren de las cartas (primera copia), nota reservada que queda exclusivamente bajo su poder, estableciéndose la responsabilidad del escribano que por cualquier causa perdiere esta nota o no la conservase. En efecto, se establece esta obligación claramente procedente del sistema documental propio del Derecho canónico<sup>1</sup>, cuya finalidad no es otra que garantizar la autenticidad

---

<sup>1</sup> “Los escribanos públicos tengan las notas primeras de las cartas que ficieren, quier de los juicios, quier de las vendidas, quier de otro pleyto cualquier si carta ende fuere fo-

dad del documento y su permanencia en el tiempo. Este principio pasa claramente al Espéculo y se desarrolla en las Partidas.

Sobre el oficio notarial se partía de la consideración, recogida en el *Ars notariae*, de la existencia de una potestad autenticadora, en virtud de la cual, con su autorización expresada en la *completio*, deja fijado a todos los efectos legales el acto o negocio jurídico por el escribano escriturado, potestad equivalente a la del juez que deja fijada en su sentencia, a los mismos efectos, la solución del caso litigioso a él sometido. De esta forma, *notarius est persona privilegiata at negotium hominum conscribenda*. Se concibe el oficio del escribano como público, horado y comunal para todos y no puede rehusar su ministerio a aquel quien así lo solicita, pues es un oficio público. El Fuero Real lo declara expresamente al señalar: “Pues que el oficio de los escrivanos es público e comunal para todos, mandamos que a todos aquellos quel demandaren carta por sus pleitos, quier por mandado del alcalde, quier por otra guisa que la haya de facer, que la faga sin otro alongamiento ninguno, e non la deje de facer por amor, nin por desamor, nin por miedo nin por verguenza de home ninguno. Eta en todas las cartas que ficiere meta su señal connoscida, porque pued seer sabido cual escribano la fizo. Et despues que la carta oviere fecha, señale la nota por qué la fizo, porque paresca que es fecha la carta della” (FR 1.8.3).

En efecto, el Fuero Real exige la firma autógrafa del escribano recogiendo el principio ya reconocido en el Derecho canónico que exige la suscripción autógrafa de notario en las cartas, *Instrumentum publica manu nou confectum, habens sigillum, cuius lilerae non sunt legibiles vel scripturae deletae, vel enormem patitur fracturam, non probat. Hoc dicit, prout magis facit ad titulum. Et est casus quotidianuset notabilis pro istis sigillis antiquis Panorm* (X 2.22.6). Ahora bien, como señala Bono, las normas sobre la obligatoriedad de la prestación y la indicación en la nota de la expedición de la carta, son aportaciones originales de Alfonso X<sup>2</sup>.

El Fuero Real se ocupa igualmente de lo que denomina la “confectio” cuan-

---

cha, porque si la cartafuere perdida o veniere sobrella alguna dubda, pueda seer provada por la nota onde fue sacada, e aquella nota non la muestre nin faga otra por ella a ninguna de las partes sin mandado del alcalde, maguer que diga que perdió la carta que ende tenia. Et el alcalde non la mande facer a menos que non oya antes las partes sobresto. Et si el alcalde le mandare facer la segunda carta, diga ‘ en ella que la manda dar porque la otra primera es perdida. Et si el escribano non quisiere guardar la nota, o la perdiere, por su culpa, e daño viniere a alguna de las partes por ello, pechegelo él todo” (FR 2.8.2).

2 BONO, J., *Historia del Derecho...*, op. cit., p. 240.

do el escribano fallece. Las notas del escribano fallecido eran intervenidas por jueces, para su entrega al escribano que, nombrado por el rey sucediere al fallecido (FR 1.8.4)<sup>3</sup>. Igualmente regula la formalización de las notas, exigiendo la presencia física del escribano junto con la de los testigos, debiendo ser librada la carta a la parte interesada, aunque otra se opusiera a ella, salvo que esta plantee oposición ante el juez y este decretara que no se expida la carta. De hecho, se exige que el escribano conozca a los otorgantes, así como a los testigos, exigiendo que la carta sea autógrafa del escribano interviniente o de otro escribano. “Ningun escribano non sea osado de poner en las cartas que ficiere otros testimonios, si non las que fueren delante quando las partes amas se auenieren en el pleito ante él, e le mandaren ende facer carta” (FR 1.8.5).

De esta forma, el Fuero Real recoge la práctica profesional castellana sobre expedición de documentos, en concreto a ello se dedican las leyes VI y VII:

“Después que el escribano público ficiere la nota de la carta, faga la carta a la parte que la debe haber, e non la deje de facer, maguer que la otra parte gelo defienda; mas si la parte que lo contradijiere, mostrare alguna razon antel alcalles, porque la otra parte non deba haber la carta, et el alcalde gelo defendiere, non gela dé” (FR 1.8.6).

“Ningun escribano non faga carta entre ningunos omes, a menos de los connoscer e de saber sus nombres, si fueren de la tierra, e si non fueren de la tierra, sean los testimonios de la tierra e ornes conocidos. Et ningun escribano non meta otro escribano que escriba en su logar, mas cada uno faga las sus cartas por su mano, e si acaesdere que alguno de los escribanos enfermaren, o por otra razon non pudiere facer la carta quel mandaren, vayan a alguno de los otros escribanos públicos que la fagan” (FR 1.8.7).

La práctica notarial castellana, reflejada en el Fuero Real, exigía la intervención de al menos tres testigos y del escribano, en tanto fedatario público. Esta intervención confiere una presunción de veracidad aun cuando fallezcan los testigos. Además, se establecen los requisitos formales al disponer que los escribanos consignaran en las cartas el año, el día y la hora, así como su firma. Esto confería a la carta forma pública:

“Los escrivanos públicos pongan en las cartas que ficieren el año e el día en que las ficieren e su señal, e fagan las derechas en todas las otras cosas, asi como mandan las leyes, e si dotra guisa las fideren, non valan” (FR 2.9.3).

---

3 “[...] Et quando el escribano moriere, los alcalles recabden luego el registro de todas las cartas que aquel escribano fizo, e denlo al otro escribano que metieren en su logar” (FR 1.8.4).

Precisamente, la intervención del escribano confería a la carta plena validez jurídica, aun cuando podía ser tachada de falsedad, rebatiéndose por comparación de la escritura y de las suscripciones, cuando hubieren fallecido los testigos y/o el escribano. Esta previsión se encuentra recogida en el Fuero Real:

“Cuando alguna dubda viniere en juycio sobre carta alguna si lafizo el escribano que en ella yace escrito, e el escrivano e las testimonias de la carta fueren muertas; el alcalde cate las otras cartas que aquel escrivano fizo e vea si aquella carta se acuerda con las otras en la letra e en las señales, e si se acordare con las otras cartas en estas cosas sobredichas, vala la carta” (FR 2.9.14)

Esta norma tenía un claro precedente en el Fuero Juzgo: “Si el que hiciere el contrato escrito y los testigos de él muriesen, y aparezca la senal de ellos, deben cotejarse tres ó quatro escritos semejantes para comprobarlo; salvo si según las leyes, y el tiempo en que se hicieron, no deban valer tales escritos” (FJ 2.5.14)<sup>4</sup>. Así como en el Derecho canónico “... qui contrarias inter se scripturas in iudicio protulit fidem sibi adinvicim derogantes, cum in ipsus fuerit potestate, quam voluerat nom proferre” (X 2.22.13).

El Fuero Real contiene, como puede verse, la primera regulación medieval de aplicación general en toda la Corona castellana sobre la figura del escribano público y la función notarial, destacando su sencillez a diferencia del Espéculo y las Partidas que contienen una ordenación mucho más completa de la institución. La importancia de este texto, a nuestro juicio, radica en que por primera vez se configura desde un punto de vista normativo al escribano como un oficio público de creación real, al que se le dota de fe pública y cuya intervención se exige para autenticar cualquier documento, ya sea público o privado, dotándole de fehaciencia y pleno valor probatorio.

## 2. La regulación de los escribanos en el Espéculo

El Espéculo o Espejo de todos los derechos se nos ha transmitido en cuatro manuscritos, dos de ellos en la Biblioteca Nacional, uno en la Biblioteca del Palacio Real y el cuarto en la biblioteca de la Real Academia de la Historia. A lo anterior se suman tres ediciones, una de ellas de la Real Academia de la Historia de 1836<sup>5</sup>. El libro IV, trata del personal que interviene en los jui-

<sup>4</sup> *Fuero Juzgo*, BOE, 2015.

<sup>5</sup> *Opúsculos del rey sabio: El Espéculo*, BOE, 2018, p. 19.

cios: jueces, demandantes y demandados, testigos, procuradores y abogados, consejeros, pesquisadores, escribanos y selladores. El título XII contiene una regulación completa de la institución de los escribanos públicos y de la Cancillería, abordando el estudio de los documentos producidos por el escribano de forma mucho más minuciosa y completa que la establecida inicialmente en el Fuero Real. Esta regulación demuestra que esta institución estaba ya prácticamente formada y asentada en el Derecho castellano.

La influencia del derecho canónico es más que evidente, fundamentalmente de las Decretales de Gregorio IX, pero a ello se suma la práctica notarial castellana de origen altomedieval que a lo largo de siglos se ha ido formando. El título comienza con un prefacio que a modo de introducción anuncia la sistemática seguida. Precisamente el Espéculo como posteriormente harán las Partidas, distingue básicamente dos grupos bien caracterizados de escribanos: los llamados de la “Casa y Corte real”, y los adscritos a “ciudades, villas y lugares” (E 4.6-12). A este último grupo lentamente se irán equiparando, cada vez con mayor control y dependencia de la Corona, los escribanos institucionales, entre otros los concejiles, los vinculados a gremios, cofradías o a autoridades de gran relieve social e influencia político-administrativa y señorial. El estatuto de cada uno de estos grupos regula el tipo de adscripción: territorial o institucional, funciones, competencias, obligaciones y jurisdicción<sup>6</sup>. Seguiremos en nuestra exposición la sistemática utilizada en el Espéculo.

*El nombramiento de los Escribanos. La “regalía de la creación de Escribanos”. Requisitos para el desempeño del officium notariae*

Como ya hemos tratado anteriormente, Alfonso X fue consciente de la conveniencia de retener para sí la facultad y el poder en la creación de los escribanos y a ello dedica gran parte de esta obra. La regulación contenida

---

6 RIESCO TERRERO, A, “Notariado y documentación...”, op. cit., p. 144. Precisamente, señala este autor que “Dentro de los escribanos públicos, desde muy pronto, aparecen otros subgrupos que yo denomino, en razón de sus funciones: “escribanos judiciales” y “escribanos jurados”. A uno y otro grupo, si bien con poca precisión, se refieren inicialmente los calificativos de “escribanos de pesquisas”, “de jueces y Alcaldes” o el de “jurados” o “notarios jurados”, cuyos oficios parecen haber estado limitados fundamentalmente a actuaciones escriturarias en juicios y procesos administrativos y penales o a la redacción de acuerdos y cartas preparatorias para resolver asuntos financieros íntimamente ligados con avenencias, pactos, reconciliaciones, actos prejudiciales y juicios de jurisdicción voluntaria”.

principalmente en el Espéculo señala de forma concluyente que el escribano solo puede ser designado por el rey o por quien ostente su delegación, así como por aquellos que gozaran de señorío jurisdiccional. Esto no es una novedad, pues ya el Fuero Real lo preveía expresamente, lo que si hace el Espéculo es explicar porqué se reserva esta facultad al rey, lo que demuestra que debió existir una gran conflictividad sobre la creación de las escribanías en las ciudades, las cuales debía plantear bastante resistencia al reconocimiento del derecho del rey de creación y nominación de los escribanos en las villas y ciudades que carecían de fueros que regulasen esta cuestión:

“Poner escrivanos non conviene tanto a ningun orne como al rey. Ca él los deve poner primeramente en su casa, como dixiemos en el libro segundo en el titulo de la guarda de los omes del rey. E los puede otrosi poner para fazer las pesquisas en quantas maneras ellas son, asi como dixiemos en el titulo de los pesquiridores. E él a poder de los poner en las cibdades e en las villas para fazer los escriptos, que dixiemos en la ley ante desta. E esto por muchas razones. La una, porque es pro e guarda comunalmiente de todos. Ca todo esto es tenuto el rey de guardar mas que otro ome, e por eso los deve él poner. La otra, por toller el desacuerdo que solie acaescer entre los omes, quando avien a poner escrivano [...] La otra, porque los son metidos por escrivanos por mano de algunos, tienense mas por debdores de catar pro de aquellos que los y meten, que non del rey nin del conceio de aquel lugar en que son puestos. E otrosi aquellos que los y meten, tienen que deven fazer mas por ellos que por los otros. E por esta razon fazen como un vando ellos e aquellos que los y meten. E nos por toller los males que podrien venir por todas estas cosas que a vemos dichas, e porque los escrivanos guarden a cada unos sus derechos egualmiente en fazer las cartas, tenemos que el rey los deve poner en los logares sobredichos e non otri, fueras si lo fezier alguno por su mandado” (E 4.12.1).

El Espéculo igualmente se ocupa de señalar los requisitos necesarios para el desempeño del cargo de escribano. De esta forma, se establecen los presupuestos necesarios para la obtención de cargo notarial y, en consecuencia, para el desempeño del *notariale officum*. Se distinguen entre requisitos personales y requisitos de aptitud:

“Los fazedores de las cartas de la corte del rey, a que llaman escrivanos, deven seer ornes buenos, e de buena fama, e escogidos por tales, por que las cartas que fezieren sean fechas lealmiente, e que sepan bien escribir, e fazer buena letra, que se pueda bien leer, e que bien semeie que de corte del rey salie, e orne entendudo. E otrosi deven seer entendudos de lo que les dixieren, porque non les ayan a dezir muchas veces una razon. E que sepan bien guardar poridat, e que sean omes conocidos e de buenos lugares. Todas estas cosas an meester, que ayan los escrivanos de la corte del rey. Ca pues que ellos an de

fuer cartas de poridat del rey, e de otros grandes fechos, e privilegios, e cartas, e otras de justicia o de otros pleitos, de qual manera quier que sea, derecho es que sean tales como dixiernos” (E 4.12.2).

Y, por su parte, el Especulo también se ocupa de los escribanos de las ciudades, señalando que:

“En las cibdades, e en las villas, e en los otros lugares en que el rey deve poner escrivanos, segunt dixiernos en la tercera ley ante desta, queremos otrosi dezir quales deven seer aquellos escrivanos que y posieren. E dezimos que deven seer tales como dixiemos en la ley ante desta, quanto en seer omes buenos e de buena fama, e en saber bien escrivir, e en seer entendudos de razon. E demas dezimos que deven seer vezinos de aquellos lugares do fueren escrivanos, porque conoscan mejor los omes entre quien fezieren las cartas. E otrosi quando ovieren a fazer cartas por mandado del conceio, que sean mas tenudos de las guardar, e de las fazer mas a su pro, por la naturaleza de la vedndat que a con ellos. E aun dezimos otra cosa, que deven seer legos, porque an de fazer cartas de pesquisas e de otros pleitos, en que cae pena de muerte o de lision, lo que non pertenesce a clerigos nin a otros omes de orden. E demas, porque si feziesen algun yerro por que meresciesen pena, non se podrie en ellos conprir la justicia como en los legos” (E 4.12.3).

Quedan así establecidos los requisitos personales para el desempeño de las funciones de escribano. La primera de ellas es la aptitud física para su desempeño, al señalar el Espéculo que los escribanos debían ser “entendido de razón”, es decir, como se señala en la Partidas “De buen entendimiento” y aunque no lo indique expresamente el *officium* de escribano requiere que fuera varón el que lo desempeñara, como norma de valor axiomático dentro de la concepción medieval, que se fundamenta en última instancia en los textos romanos (Digesto), según los cuales “femina non potest ese tabellio, cum hoc sic virile et publicum ofitium et femina a publicis et virilibus officiis removeantur” (D 50.17.2). Deben ser “omnes buenos e de buena fama”, requisito que supone excluir *de facto* a judíos y musulmanes, y lógicamente tener *status* de hombre libre. El concepto de buena fama comprendía tanto la probidad legal como moral, lo cual suponía que debía estar ajena a cualquier supuesto de reprobación legal por infamia o de reprobación moral por *infamia facti*<sup>7</sup>. Además, pese a ser una obviedad, señala la necesidad de que sepan

---

7 En Derecho romano los intérpretes hacen una distinción, que no surge con claridad de las fuentes, entre la infamia iuris y la infamia facti, o infamia de hecho, por proceder únicamente del juicio de la opinión pública y depender del criterio discrecional del poder público, o turpitud, como también se la califica, y que sería la sanción que corresponde a

leer y escribir. Por otro lado, se señala igualmente el requisito de la vecindad en la localidad donde había de ejercerse el *notarile officium*. Lógicamente este requisito no se exige en el caso de los escribanos de la Corte del rey a los que se refiere la E 4.12.2.

Por otro lado, se señala de forma expresa para los escribanos de las ciudades y villas es estos deben ser “legos”, lo que excluye del *officium notariae* a los clérigos ordenados, estableciéndose el requisito de la seglaridad de manera uniforme en todas las fuentes castellanas. De esta forma, se consideraba que el oficio de escribano no era apropiado al estado clerical y se evitaba que el clérigo que pudiera ejercer este oficio pudiera alegar la inmunidad eclesiástica en caso de incurrir en responsabilidad en el ejercicio del oficio.

### *Forma en la que se nombran a los escribanos*

Como ya hemos apuntado anteriormente, el Espéculo se ocupa de la forma en la que deben ser nombrados los escribanos, exigiéndose la realización de una “información previa”, así como del juramento como base para el desempeño del cargo notarial:

“los escribanos de la corte del rey deven jurar que fagan las cartas lealmente, e sin alongamiento, e que non caten y amor, nin desamor, nin miedo, nin ver;.. guenza, nin ruego, nin don que les den o les prometan”, y los escribanos de las ciudades y villas “deven jurar que guarden otrosi al rey, e a su señorio, e todas las cosas que le pertenescen, asi como desuso dixiemos. E otrosi que guarden pro e onra de sus conceios quanto ellos podieren e sopieren, e que fagan las cartas lealmente, guardando todas las cosas que dixiemos, que deven guardar los escribanos del rey en fazer las cartas”<sup>8</sup>.

---

aquellos actos que sin poder considerarse deshonorosos ni merecer una sanción de la jerarquía de la infamia, se entiende que inhabilitan al afectado por ella para el desempeño de ciertas magistraturas y el ejercicio de ciertos derechos. Vid. HUEBNER, R., *A History of Germanic Private Law*, New Jersey, 2000, p. 106.

8 “Ayna podría seer, que quando algunos veniesen antel rey, o los aduxiesen pára seer escribanos, que non. serien tales como dixiemos en la tercera ley ante desta. E esto serie grant daño del rey e de su corte. E por ende, quando algunos veniesen antel, o fueren aduchos por esta razon que dixiemos, si fueren para seer escribanos de su corte, o para fazer pesquisa alli do él fuere o en otro lugar, deve el rey saber de aquellos que mas conoedores fueren en su casa destas cosas, si son tales como dixiemos en la tercera ley ante desta. E esto deve el rey provar si es así. E si tales fueren, develos recebir, e de otra guisa non. Mas si fueren para seer escribanos en las cibdades e en las villas, deve el rey saber de los ornes buenos de aquellos logares donde son aquellos que quiere fazer escribanos,



Se establece como presupuesto necesario para la concesión de la *auctoritas* notarial la verificación de la concurrencia de los requisitos relacionados en las leyes segunda y tercera, donde como hemos señalado aparecen reflejadas las requisitos necesarios para el desempeño del oficio de escribano. Esta comprobación opera igualmente como requisito formal para el nombramiento. En el Espéculo aparece por primera vez la necesidad de un examen, inicialmente contemplado solo para los escribanos de creación real, aunque no se dan normas específicas al respecto, indicándose solamente que se debe practicar una información previa con relación a las cualidades exigidas.

En cualquier caso, verificado el cumplimiento de los requisitos personales y la actitud técnica (*probatio*), se producen las formalidades para la investidura del escribano, mediante juramento y la concesión de la *auctoritas* notarial. Además, en el Espéculo se menciona expresamente la necesidad del juramento como requisito para el ejercicio del cargo, siguiendo la concepción común de la Legística y del Derecho canónico que consideraba al juramento no solo el fundamento de la credibilidad o *publica fides*, sino también el canon del *notarii officium*<sup>9</sup>.

#### *Funciones del escribano: el sistema documental castellano en el Espéculo*

El Espéculo contiene una regulación bastante detallada del sistema y registra documental (notas, registro, forma en la que deben realizarse las cartas, etc.). Como ya hemos señalado, la actividad del escribano comienza a ser reglada, estableciéndose normas sobre las notas y el registro, entendiéndose este no como una reunión o recopilación de las notas (como parece ser que preveía el Fuero Real), sino como un auténtico libro-registro. La obligación

---

o de los de su casa, o de otros qualesquier por quien meior lo pueda saber. E si son tales como dixiemos en la ley ante : desta, estonce pueden seer recibidos e non de otra manera. Pero los escrivanos de la corte del rey deven jurar que fagan las cartas lealmente, e sin alongamiento, e que non caten y amor, nin desamor, nin miedo, nin ver;.. guenza , nin ruego, nin don que les den o les prometan. E sobre todo que guarden poridat del rey, e su señorio, e su cuerpo, e su mugier, e sus fijos, e todas las cosas que a él pertenescen, segunt aquello que ellos deven fazer. E los escrivanos de las cibdades e de las villas deven jurar que guarden otrosi al rey , e a su señorio , e todas las cosas que le pertenescen, asi como desuso dixiemos. E otrosi que guarden pro e onra de sus conceios quanto ellos podieren e sopieren, e que fagan las cartas lealmente, guardando todas las cosas que dixiemos, que deven guardar los escrivanos del rey en fazer las cartas” (E 4.12.4).

<sup>9</sup> BONO, J., *Historia del Derecho...*, op. cit., vol. 2., p. 248.

impuesta a los escribanos es clara, todos debían disponer de un libro registro en el que anotasen las notas de todas las cartas, es decir, la matriz, de forma que las copias del documento quedan debidamente garantizadas en el caso de que se pierda o se rompa el documento expedido por el escribano<sup>10</sup>. Estos libros-registros comienzan a ser una realidad, generalmente no estaban encuadernados, sino que formaban cuadernos, generalmente protegidos por un cartapacio o cubierta. La nota, que ya se preveía en el Fuero Real, constituía un registro individualizado y era, como en la época pre-alfonsina, un resumen en redacción objetiva del negocio escriturado, carente de datación individual, como señala Marchant Rivera, ya que la data resultaba de su intercalado en el cuaderno de notas, en el que cada fecha se señalaba por un epígrafe cronológico<sup>11</sup>.

De esta forma, se establece con carácter general el sistema de la triple redacción. El sistema documental comienza a tener rasgos homogéneos en

---

10 “Que los escrivanos que pone el rey en las cibdades e en las villas para fazer las cartas que dixiemos en la primera ley deste titulo, dixiemos que son tenudos de guardar e de fazer todas estas cosas, que aqui mostraremos. Primeramente, que deven a ver .un libro para registro en que escrivan las notas de todas las cartas. Enpero desta ma’nera, asi que quando mandaren fazer carta a algun escrivano, de juyzio o dotra manera qualquier, deve fazer primeramente la nota e pues que fuere acordada ante aquellos que la mandaren fazer, deve la escrivir en el registro., e ronper la nota, e fazer la carta, e darla a aqud que la a de aver, maguer que la otra parte gela defendiese fueras si el Alcalde gelo defendiese por alguna razon derecha que .el otro muestre. E por eso la mandamos escrivir en el registro, porque si la carta se perdiere o viniere alguna dubda sobrella, que pueda mejor provar por alli, asi como dixiemos en la ley ante desta. Otrosi dezimos que en cada cibdat e en cada villa seve avet· otro registro en que escrivan las cuentas de las rentas de su conceio, por saber quantas son, porqu.e si el rey .quisiere demandar cuenta de como fueron espernas, que: lo pueda saber por allí, e· porque non sean de:mandadas las cosas a aquellos que non son en culpa” (E 4.12.8).

11 MARCHANT RIVERA, A., “La expedición del documento notarial castellano en el tránsito a la modernidad: De la nota registral a la matriz del Protocolo notarial”, en VV.AA., *Paseo documental por el Madrid de antaño*, Universidad Complutense de Madrid, 2015, p. 331. “En Castilla no se han conservado registros notariales datados en el siglo XIII, pero sí abundan referencias indirectas a su existencia, tanto en el periodo anterior como posterior a que la legislación de Alfonso X estableciera por ley la obligación que contraía el escribano público de conservar la minuta o nota de los asuntos ante él escriturados; referencias indirectas que continúan sucediéndose en los primeros años del siglo XIV. El libro registro de notas más antiguo que se conserva en Andalucía corresponde al registro del escribano de Jerez de la Frontera Lope Martínez, del año 1392”.

todo el territorio de la Corona castellana. La nota, el registro y la definitiva en el documento con todas las formalidades diplomáticas se establece con carácter obligatorio y general. Sin embargo, el sistema de triple redacción, en *nota*, en el *registro* (cancelándose con ello la nota), y en el documento definitivo, *carta*, no se recoge en las Partidas. De este modo, se opera una profunda transformación del acto de escrituración, al quedar instaurado el principio de matricidad, tanto legal como doctrinalmente, exigiéndose una redacción primera, una registración en *nota* (*nota primera*), que contiene abreviadamente la formulación negocial estipulada por las partes (*pleito* o acuerdo sobre el negocio a realizar, y *postura* o pactos concretos del mismo). Es la primera fase textual, y tiene lugar con asistencia de los testigos instrumentales, y en presencia del escribano que la formaliza y quien la lee a los intervinientes para que expresen su conformidad a ella, imprescindible para la realización de la escrituración. Es exigida la personal intervención del escribano, y la previa *rogatio* de los otorgantes; la escrituración requiere la *audientia contractum* y la subsiguiente formulación de las estipulaciones, *in nota redigere*, ambos cometidos indelegables del escribano. Inicialmente, en la práctica notarial castellana en época prealfonsina muy probablemente la *nota* debió extenderse *in cartulis* (en hojas separadas), pero con el Espéculo se irán agrupando de forma cronológica en un libro para registro en que se escribían las notas de todas las cartas, lo que dotaba de una mayor seguridad jurídica a todo el sistema documental. La influencia del Derecho canónico es más que evidente, ya que el sistema documental propio de la Iglesia había alcanzado un gran desarrollo y se había plasmado legalmente en las Decretales de Gregorio IX, que sirvió de modelo a los juristas de Alfonso X.

### *Regesta documental y forma de los documentos*

En las leyes 35 a 45 se establecen la resgesta documental que comprende las ventas, permutas, deudas, donaciones, dote, adopción, arrogación, exención, depósito y testamento, así como la apelación al tribunal real. La suscripción del escribano se plasma en el documento con la expresión de su nombre y su signo. Precisamente el *signum* (*senal, señal*) del escribano viene a ser el símbolo del *instrumentum publicum*, que indefectiblemente adorna el documento notarial; la expedición de este se le llama *dar scriptura signada*. Este carácter simbólico del signo (que tardíamente se consagra con la concesión del signo en los títulos de notaría de los siglos XIV y XV), motivó el hecho de

la aparición de los signos imitativos (*signos semeillantes*), porque se identificaban el *signum* con el *officium notariae*. De esta forma, en el E 4.12.35 se establece claramente la obligatoriedad de estos elementos distintivos “E otrosi el escrivano de conceio que escrivier la carta deve y escrivir su nonbre , e fazer y su señal conosciada en cabo de toda la escriptura, e que sea como encerramiento de todo lo al. E la carta que desta guisa fueite escripta; será fecha derechamente” (E 4.12.35).

Pero además se diseña la composición diplomática del documento notarial que sufre una profunda renovación por influjo del nuevo pensar jurídico introducido por el Derecho canónico. Aunque el peso de los viejos usos documentales es muy fuerte, como señalaría Bono, se van eliminando las las viejas fórmulas medievales. El proceso de cambio en todo el sistema documental es más que evidente y no solo desde la perspectiva de la legislación, sino en la propia práctica notarial castellana que se aparta de los usos altomedievales que habían perdurado hasta entonces.

El Espéculo insiste en el valor auténtico de la carta o documento intervenido por escribano, en tanto no concurra ninguna falsedad. El Espéculo es concluyente a este respecto, siguiendo la doctrina del Derecho canónico, siempre que el documento este sellado, con sello real, episcopal o señorial, confiriendo al documento el carácter de “*instrumentum publicum*”:

“Valer deven las cartas para provar con ellas en los pleitos sobre que fueron fechas, non a viendo en ellas alguna de las falsedades que mostramos fasta aqui en las leys deste titulo, por que puedan seer desechadas” (E 4.12.51).

Por otro lado, la norma contiene una referencia expresa para los documentos redactados por los escribanos del Concejo, exigiendo la suscripción autógrafa de dos testigos:

“E aun dezimos, que toda carta que sea fecha por mano de escrivano de conceio, en que aya escriptos los nonbres de dos testigos con sus manos, e el dia, e el mes, e la era, e el logar o fue fecha, que vale para provar lo que en ella dixie<sup>12</sup>”.

---

12 “Valer deven las cartas para provar con ellas en los pleitos sobre que fueron fechas, non a viendo en ellas alguna de las falsedades que mostramos fasta aqui en las leys deste titulo, por que puedan seer desechadas. Mas aun porque los ornes sepan mas ciertamente quales son, queremos las aqui mostrar. Onde dezimos , que toda carta que sea fecha entre algunos, e fuere seellada con seello de rey o de arzobispo, o de obispo, o de cabdiello, o de abad beneyto, o de maestre, o de los mayores priores dalguna de las ordenes que son

De esta forma, el escribano queda configurado como el depositario de la fe pública al que el ordenamiento le asigna toda una serie de facultades necesarias para la escrituración y autenticación, con las debidas garantías legales, de los actos, negocios y pleitos tanto de instituciones públicas (como podrían ser los Concejos) o de personas privadas, imponiéndoles la obligación de conservar dichos documentos públicos que, una vez intervenidos, se unirían a un volumen o libro llamado registro o protocolo. Igualmente, el Espéculo parte de que la redacción de un documento público con todas sus garantías legales tendentes a suministrar a las partes medios seguros de justificación conllevaba el respeto a una serie de formalidades o elementos imprescindibles exigidos en la eficaz extensión del escrito: distribuir adecuadamente las fórmulas y cláusulas, incluso reiterativamente, a fin de evitar la duda, la sospecha o la ambigüedad, asegurar el conocimiento de los otorgantes, contar con la asistencia de, al menos, tres testigos, señalar la data, consignándose lugar, día, mes y año y validar el documento con su firma y signo<sup>13</sup>. Hay que tener presente, que toda esta doctrina notarial sería completada en 1278 con las denominadas Leyes Nuevas, que regulan el procedimiento de cancelación de los documentos notariales de deuda y sobre la redacción y cancelación de los documentos públicos a favor de los judíos<sup>14</sup>.

Con el Espéculo se da un importante salto en la regulación del sistema documental castellano, consagrándose el carácter público del escribano (ya previsto en el Fuero Real) y la transformación de la *scritura* en el instrumento público. Contiene una regulación mucho más detallada y de mayor perfección técnica que la prevista en el Fuero Real, lo que demuestra la progresiva recepción de toda la doctrina sobre el documento público procedente esencialmente del Derecho canónico. La asimilación de las formas documentales canónicas es más que evidente, así como la asimilación de conceptos propios del Derecho romano postclásico, e integrando en ella los usos y formas alto-medievales de la producción de documentos. En este sentido, coincidiendo con Bono, los documentos aparecen definidos externamente mediante un conjunto de fórmulas tradicionales, fórmulas que en muchos casos se pier-

---

de caballeros, que deve valer para provar aquello que en ella fue escripto, fueras si aquel contra quien fuer la carta la podier desfazer con razon de derecho. Eso mismo dezimos, que deve valer la carta que fuer seellada de seello de conde, o de rico ome, que ayan seña de conceio" (E 4.12.51).

13 MENDOZA GARCÍA, E.M., "En testimonio de la verdad: Los signos de los escribanos públicos", *Baética: Estudios de arte, geografía e historia*, 35 (2013), p. 304.

14 BONO, J., *Historia de Derecho...*, op. cit., pp. 244-245.

den en la época altomedieval y visigoda, pero con una clara tendencia a la uniformidad tanto de las fórmulas como de la *compositio* u orden diplomático. Surge un estilo documental propio y normalizado, con una terminología homogénea, estable y definida; un estilo documental que pese a las particularidades locales, permite la difusión del documento definitivo partiendo de la *nota* original abreviada, solucionándose un problema que caracteriza de la escrituración medieval, que no conoce , sino limitada y tardíamente la matriz literal del documento<sup>15</sup>.

### 3. La institución y funciones del escribano en las Partidas (P 3.19)

#### *Consideraciones previas*

De entrada debemos tener presente que la doctrina notarial contenida en las Partidas es la más completa formulación doctrinal sobre esta materia en toda la Europa Occidental. A ella dedica dos extensos títulos, el décimo octavo y el décimo noveno de la Tercera Partida, en los que se ocupa de regular respectivamente las escrituras y los escribanos. La exhaustividad en la regulación de estas materias es digna de ser tenida en consideración, constituyendo un verdadero compendio que marca definitivamente el inicio de una nueva etapa en la configuración de todo el sistema documental público castellano. El Espéculo constituye sin lugar a dudas el punto de partida y la principal fuente de inspiración de las Partidas, al trazarse ya en él, como acabamos de ver, una ambiciosa regulación de los escribanos públicos, tanto del palatino o de cancillería real, como del escribano público o comunal, y lo que no es menos importante, del sistema documental castellano. Este enfoque, como decimos, se mantiene y se desarrolla en las Partidas, que ofrecen una ordenación general de las instituciones notariales y del documento público, regulando las formas, el contenido y los signos distintivos que lo definen.

Siguiendo el esquema del Espéculo, las Partidas nos ofrece una ordenación notarial con carácter general y constituye un intento, ciertamente bien logrado, de establecer una formas diplomáticas bien definidas del documento real, al que denomina “carta real” y del documento notarial o “escritura pública”, reglando al mismo tiempo el proceso de su formación y el cometido de quienes realizaban la tarea documental (los *escribanos de cancellería* y los *escribanos públicos*). Las Partidas se convierten de esta forma en un verda-

---

15 BONO, J. “La práctica notarial...”, op. cit., p. 480.

dero tratado de Diplomática real y notarial. Pero, como advierte Bono, es una regulación que va a renovar dos instituciones jurídicas distintas, pero de significación diplomáticamente semejante: la cancillería real, productora de la documentación del poder soberano, y el notariado, productor de la documentación de los particulares. Aunque debemos tener presente que aún lo público y lo privado no están correctamente delimitados y, por tanto, los escribanos actuarían en ambas facetas. En las Partidas se configura, de esta forma, toda una teoría legal de la esencia y función notariales y del documento público, así como de su valor legal, fuente de seguridad y garantía de correcto funcionamiento del sistema jurídico<sup>16</sup>.

En cualquier caso el título diecinueve de la tercera Partida constituye la más completa regulación de las funciones y requisitos de los escribanos en Castilla. La terminología de *escribano público* se consagra como el titular de un oficio público con título legítimo y de designación real, siguiendo los pasos del Fuero Real y del Espéculo, como reafirmación de la autoridad real sobre todo su territorio, pues solo al rey le compete la creación de escribanías, sin perjuicio de que reconozca la tradición existente en algunas ciudades y villas que venían nominando escribanos en sus respectivas ciudades.

Por tanto, siguiendo la línea iniciada con el Espéculo, en las Partidas se distingue claramente entre la regulación de la institución de los escribanos y el sistema documental. De esta forma, dedica dos extensos capítulos en el título decimotercero de la Tercera Partida a las “escripturas” y el decimonoveno a “Los escrivanos e quantas maneras son dellos”. Dentro de la institución notarial se ocupa de regular, al igual que se hace en el Espéculo, aunque con mayor profundidad, los requisitos personales del escribano, su régimen de creación, la función notarial, sus retribuciones y su responsabilidad. Por otro lado, establece una verdadera teoría del instrumento público y recoge todo un elenco de formularios, que demuestra un intento por la unificación formal de los documentos notariales en Castilla. No obstante, hay que señalar que la finalidad de los formularios que se recogen en las Partidas fue esencialmente didáctica, es decir, facilitar a los escribanos un “documentum generale de omnibus scribendis”, por ello las Partidas opta por dar el documento íntegro de la escritura y no en regesta (salvo en el caso de los testamentos). Esto significa que las Partidas no imponen un modelo rígido, sino que los escribanos deben conformar los documentos “en la guisa que las partes se avinieren” y si pacta-

---

16 BONO J., “La legislación notarial de Alfonso X El Sabio: sus características”, *Anales de la Academia Matritense del Notariado*, XXVII (1987), pp. 27-28.

ren otras estipulaciones no comprendidas en el modelo legal, estas deben ser consignadas en la escritura: “los maestros ponen entresi de uariadas posturas e pleytos deue el escrivano rer auisado para entender las e escreuir las en la carta en la manera que ellos pusieren entre si” (P 3.18.77).

Una de las cuestiones centrales que han preocupado a los historiadores del Derecho es el tema de las fuentes, pues resulta evidente que el Espéculo no es la fuente directa de la Partidas como bien ha señalado José Bono, pues la institución notarial es mucho más ampliamente tratada y con mayor rigor técnico. De hecho, se incorporan muchos elementos directamente tomados de los tratados del *Ars notariae*, como el de Salatiel. La obra de Salatiel fue un tratado clásico del oficio notarial que tendría una influencia directa en la obra de Alfonso X<sup>17</sup>. Pero además de la obra de Salatiel, se observa claramente la recepción de la obra de Rolandino a través del *Speculum iudiciale* de Duranti. La recepción del *Ars Notariae* se demuestra claramente por la identidad de contenido y de disposición de numerosas formulas, por la coincidencia terminológica y por la similitud sistemática. De esta forma, la influencia de la escuela de Bolonia es, más que evidente, de mismo modo que lo es la recepción de toda la doctrina sobre el documento y la institución notarial procedente del Derecho canónico y, particularmente, de las Decretales de Gregorio IX.

En cualquier caso, estamos ante el código alfonsino mejor estructurado, y en el que con mayor extensión y claridad trata el Derecho notarial y todo lo relativo a la institución del escribano y a la documentación autorizada y validada por ellos, con la particularidad de que la legislación contenida en ellas, probablemente responda mejor, no al derecho de la época de su confección (ca. 1265-1275), sino al momento de su puesta en vigor, a raíz del Ordenamiento de Alcalá (a. 1348)<sup>18</sup>. Precisamente, la doctrina de las Partidas relativa a la institución notarial (P 3.19) y al instrumento público (P 3.18) constituyen una construcción original y diferente, en palabras de Bono, mucho más amplia que la del Espéculo<sup>19</sup>, donde no solamente se recogen como hemos indicado los principales tratados medievales sobre esta institución, sino que además estos se funden con las normas consuetudinarias castellanas sobre producción documental y con las propias del *ius canonicum*, en especial la compilación de las Decretales.

17 BONO, J., *Historia del Derecho...*, op. cit., p. 246.

18 RIESCO TERRERO, A., “Notariado y documentación”, op. cit., p. 142.

19 BONO, J., *Historia del Derecho...*, op. cit., p. 251.



*Concepto y requisitos para el ejercicio de la función de los escribanos*

El escribano designaba a la persona que, por oficio público, estaba autorizado para dar fe de las escrituras y demás actos o negocios jurídicos en los que intervenía como tal. Precisamente, en la P 3.19.1 se define al escribano como “ome que es sabidor de escreuir, e son dos maneras dellos. Los unos que escriuen los privilegios, e las cartas, e los actos de la Casa del Rey; e los otros, que son los escriuanos públicos, que escriuen las cartas de las vendidas, e de las compras, e de los pleytos, e las posturas que los omes ponen entre sí, en las Cíudades e en las Villas”. Lo interesante de esta norma es que no solo que definido el escribano por primera vez, sino que distingue a su vez dos tipos de escribanos: los escribanos de la Casa del Rey y los escribanos públicos, estos últimos serían los que desempeñan sus funciones en ciudades y villas<sup>20</sup>.

Por otro lado, al igual que hicieron el Fuero Real y, sobre todo, el Espéculo, en las Partidas se desarrollan, con mayor rigor y de forma más completa, los requisitos para acceder a este oficio público. Estos requisitos fueron establecidos en la ley segunda (P 3.19.2) donde se señala que además de ser varón, de condición libre y de religión cristiana, se establece obligatoriedad de laicidad del aspirante para evitar que la eventual condición clerical, ya fuera del clero regular o secular, pudiera ser motivo de inmunidad eclesiástica, lo que constituía una vía de escape a la justicia real. Hay que señalar que las cuestiones de fe se fueron recrudecieron con el tiempo, y ya durante el reinado de los Reyes Católicos se estableció que ni siquiera los hijos o nietos de condenados por la inquisición o de reconciliados, pudieran ejercer este o cualquier otro oficio público. A pesar de estas prohibiciones y a los castigos a los que se exponían, entre los escribanos castellanos hubo muchas personas que estaban vinculadas al judaísmo o procedían de familias de conversos<sup>21</sup>, lo cual era por otra parte bastante lógico si se tiene en cuenta que estas poblaciones solían ser las más formadas. Para ejercer este oficio se les exigía mayoría de edad, pero no siempre se cumplía este requisito; y por otro lado, los escribanos públicos del

---

20 “Escribano tanto quiere decir como hombre que es sabedor de escribir, y hay dos maneras de ello: los unos, que escriben los privilegios y las cartas y las actas de la casa de las ventas y de las compras, y los pleitos y los posturas que los hombres ponen entre sí en las ciudades y en las villas. Y el provecho que nace de ellos es muy grande cuando hacen su oficio lealmente pues se quitan los impedimentos y se acaban las cosas que son menester en el reino por ellos; y queda memoria de las cosas pasadas en sus registros, en las notas que guardan y en las cartas que hace [...]” (P 3.19.1).

21 OSTOS SALCEDO, P., “El documento notarial...”, op. cit., p. 519.

número tenían la obligación de ser vecinos de la localidad en la que ejercían su oficio y a todos ellos se les presumía –y requería– ciertas virtudes morales, de honestidad, fidelidad y secreto, que los documentos expresan al señalar que era una persona “de buena fama”:

“Leales y buenos y entendidos deben ser los escribanos de la corte del rey y que sepan bien escribir de manera que las cartas que ellos hicieren, bien semeje que de corte de rey salen y las hacen hombres de buen entendimiento. Otrosí decimos que los escribanos públicos son puestos en las ciudades y en las villas y en los otros lugares, que deben ser hombres libres y cristianos de buena fama. Y otrosí deben ser sabedores de escribir bien y entendidos del arte de la escribanía, de manera que sepan bien tomar las razones y las posturas que los hombres pusieren entre sí ante ellos; y deben ser hombres que guarden los secretos, de manera que los testamentos y las otras cosas que les fueren mandadas escribir en secreto, que no las descubran de ninguna manera, fuera de sí fuesen en daño del rey o del reino; y además decimos que deben ser vecinos de aquellos lugares de donde fueren escribanos, porque conozcan mejor los hombres entre quienes hicieron las cartas. Y aún decimos que deben ser legos, porque han de escribir y hacer cartas de pesquisas y de otros pleitos en que cae pena de muerte o de lesión, lo que pertenece a clérigo ni a otros hombres de orden, y además, porque, si hiciesen algún yerro por el que mereciesen pena, que se lo pueda el rey reprochar” (P 3.19.2)

Podemos de esta forma sintetizar los requisitos personales exigidos en la P 3.19.1-2 para el desempeño del oficio de escribano público:

a) Aptitud física. A pesar de que en las Partidas no se menciona expresamente la actitud necesaria para el desempeño del oficio de escribano, si se señala en la P 3.19.2 que debían ser “de buen entendimiento”.

b) Varón. Conforme a los principios axiomáticos medievales, al tener carácter de oficio público, y siguiendo los principios de Derecho romano (como hemos visto anteriormente en el Espéculo) las Partidas no consideran necesario hacer referencia a este requisito, ya que según la concepción medieval se premunía implícito.

c) Libertad. En la P 3.19.2 se hace mención expresa a este requisito, por la influencia que tienen en las Partidas la obra de Salatiel, exigiéndose de forma expresa que los escribanos sean “hombres libres”. En efecto, como señala Salatiel, en su *Ars Notariae* “puede ser notario un hombre libre, no sometido a la sujeción del colonato ni a otra vinculación”: *Potest ese autem notarius liber homo, coloniare conditioni vel necessitate non adstrictus; [...] non cuiusque proprio muti et libera voluntate.*

d) Religión. Se exigía expresamente la condición de cristiano, lo cual ex-

cluía a moros, judíos y herejes (“deven ser... omes ... christianos). Hay que tener presente que en Castilla, las propias Partidas incapacitan a los herejes para los oficios públicos. En este sentido, en la P 7.26.4 se incapacita civilmente a los herejes. De hecho, el Derecho canónico era concluyente al excluir a los herejes el acceso al *oficium notariae*. Así por ejemplo, una Bula de Inocencio III en 1199 estableció la prohibición de admitir a los “*officia publica*” a los herejes.

e) Laicidad. La prohibición del ejercicio notarial a los clérigos se recoge expresamente en la P 1.6.45 “E otrosí defensio S. Eglesia que ningún clérigo que fuese escribano de ningún Concejo e si lo fuere e non lo quisiere dexar, puédele apremiar su prelado, tollendole el beneficio que oviere, fasta que lo dexe. E esto es por honor de su persona, porque non aya facer cosa en que caya irregularidad, o porque lo ayan de prender”. Igualmente, en la P. 3.19.2 se prevé expresamente este requisito al señalar que los escribanos deben ser legos, señalándose en la P 3.19.3 el porqué se exige esta condición “Y aún decimos que deben ser legos, porque han de escribir y hacer cartas de pesquisas y de otros pleitos en que cae pena de muerte o de lesión, lo que pertenece a clérigo ni a otros hombres de orden, y además, porque, si hiciesen algún yerro por el que mereciesen pena, que se lo pueda el rey reprochar”.

f) Moralidad. De la misma forma que en el *Espéculo* se señala en la Partidas que los escribanos deben ser “de buena fama”. Como señalamos anteriormente nos encontramos ante un concepto muy amplio que integraba tanto la probidad moral como la reprobación legal.

g) Vecindad. Al igual que en el *Espéculo*, las Partidas exigen la vecindad en la localidad donde debía ejercerse el oficio de escribano público, requisito que era esencialmente requerido en los supuestos de creación comunal de escribanos y no tanto en los casos de escribanos del rey.

### *Verificación de los conocimientos y aptitudes para el ejercicio de la función notarial*

Por otro lado, desde el *Espéculo* se planteó en Castilla, aunque con rasgos poco definidos, la necesidad de verificar los conocimientos y aptitudes de los escribanos, aunque esto solo se contempla en las Partidas para los escribanos de creación real. Lo cierto, es que la regulación contemplada en las Partidas es parca y poco concluyente, pero de cualquier forma evidencia la preocupación por comprobar que quienes se dedican a este oficio público tengan los

conocimientos y aptitudes, personales y de formación, adecuadas para ello. De esta forma, en la P 3.19.4 se establece que “Probados deben ser los escribanos cuando los presentan ante el rey si son sabedores de escribir, y si tienen en sí aquellas bondades que dijimos en la ley antes de esta”<sup>22</sup>. Sin embargo, no se dan normas sobre la forma en la que deben ser “probados”, aunque se señala que deberá en cualquier caso practicarse una información previa sobre la concurrencia en el candidato de los requisitos exigidos para el desempeño del oficio.

Las Partidas de igual forma reconocen la creación de escribanos en las ciudades y villas, conforme a lo establecido en sus fueros o privilegios. Para estos escribanos no se contempla la realización de ningún examen o prueba de aptitud, aunque se exige en cualquier caso que el nombramiento recaiga en persona idónea. Sin embargo, en las Cortes de Valladolid de 1299 se estableció la necesidad de verificar las aptitudes requeridas para el ejercicio de la actividad notarial, en este caso referente a la nominación de escribanos por la ciudad de Murcia, señalando que deberían seguir las normas establecidas para la ciudad de Sevilla sobre la verificación de los requisitos necesarios a los aspirantes a escribanos. De esta forma, se establecería: “Otrosy les damos e les otorgamos que los juezes puedan aver escriuanos segund que es en Sevilla ... mas queremos que y aya sienpre un escrivano nuestro que lo sepa todo

---

22 “Probados deben ser los escribanos cuando los presentan ante el rey si son sabedores de escribir, y si tienen en sí aquellas bondades que dijimos en la ley antes de esta. Y por ello cuando algunos vinieren ante el rey, o fueren presentados por esta razón que dijimos, si fueren para ser escribanos de su corte o para hacer pesquisa allí donde él estuviere o en otro lugar, debe el rey saber de aquellos que más conocedores fueren en su casa de estas cosas, si son tales como dijimos antes. Y esto debe el rey probar si es así; y si tales fueren, débeles recibir, y de otro modo, no. Mas si fueren para ser escribanos en las ciudades o en las villas, debe el rey saber de los hombres buenos de aquellos lugares en donde estén aquellos que quieren hacer escribanos, o de los de su casa o de otros cualesquiera por quien mejor lo pueda saber, si son tales como dijimos; y entonces pueden ser recibidos, y no de otra manera. Por esto los escribanos de la corte del rey deben jurar que hagan las cartas lealmente y sin extenderse demasiado; y que no pongan en ellos amor ni desamor, ni miedo ni vergüenza, ni ruego ni don que les den ni les prometan; y sobre todo, que guarden secreto del rey y de su señorío, y a todas las cosas que a él pertenecen según aquello que ellos han de hacer. Y los escribanos de las ciudades y de las villas deben jurar que guarden otrosí al rey y a su señorío y a todas las cosas les pertenecen así como antes dijimos; y otrosí, que guarden provecho y honra de sus Concejos cuando ellos pudieren, y supieren y entendieren; y que hagan las cartas lealmente, guardando todas las cosas que dijimos que deben guardar los escribanos del rey en hacer las carta” (P 3.19.4).

... Otrosi les damos e les otorgamos que ayan en la çibdat de Murçia escrivanos publicos para fazer cartas asy como en Sevilla los ha el Concejo e que los omes buenos los escojan consejeramiente sabidores e leales e tales que sean buenos para aquel offici. Otrosi tenemos por bien que usen los Concejos de poner escriuanos publicos en sus logares saluo en aquellos logares do los pusso el Rey don Fferrando mio bisabuelo que tenemos por bien delos pomenos<sup>23</sup>. Por otro lado, se establecería en el Ordenamiento dado a Toledo en 1411 el procedimiento de nombramiento de las escribanías vacantes señalándose entre otras cosas la necesidad de prestar juramento y de inscribirse en un libro registro en el Ayuntamiento, debiendo recaer dicho nombramiento en persona dotada de las aptitudes y capacidades necesarias para el ejercicio de la función notarial.

En cualquier caso, hay que tener presente que la exigencia de un examen

---

23 *Cortes de los antiguos reinos de León y Castilla*, t. 1, p. 141. Cortes de Valladolid de 1299: “Otroí, por quanto fine dicho denunciado que quando (alguna) escrivannia vacava en la dicha Çibdad de Toledo quo a los otros escrivannos pertenesia de elegir la persona que oviese la escrivauia vacada, et que quando los escrivannos alguna exlexçion avian de hazer para proveer a la tal escrivauia vacada, a las vezes por ruegos et a las vezes por otras maneras que non curavan de escojer la tal persona que fuese bien pertenesçiente para escrivanno e tal que cunpliese para el bien publico do la çibdad, e que a esto dava ocasion que los escrivannos que avian de escojer el escrivano, que non juravan. primeramente de hazer la exlexçion bien fielmente e de escojer buena persona pertenesiente para el oficio e fueme pedido por merçed que ordenase sobre esto commo la mi merced fuese, parando mientes de commo los ofiçios de las escrivannias eran de grandes fianças entre las gentes, et yo tovelo por bien, ordeno mando que quando alguna escrivannia vacare en la dicha Çibdad, de quo, a los otros escrivannos pertenesca de escojer escrivanno para ella, que antes que fagan la elecçion los escrivannos que ovieren de escojer vayan a Santa Maria la Mayor et en el altar mayor. por antel escrivano de los ayuntamientos, fagan juramento sobre la Cruz los Santos Evangelios que bien fielmente sin arte codiçia, vanderia, favor , graçia alguna eseejieran para [la] escrivania vacada buena persona fiel sabidora pertenesçiente para el ofiçio tal que cunpla para. mi serviçio bien publico de la dicha çibdad, et quo por ruego nin por amor nin por malquerencia nin por temor nin por otra cosa alguna non dexaran de to fazer ansi, si lo asi non fizieren nin cunplieren que Dios sobre todo poderoso les vala en este mundo a los cuerpos en el otro a las animas si non quel ge to demande mal caramente commo aquellos quo se perjuran en su nonbre et que sean perjueros fementidos los den pena de perjueros . Et mando quel escrivanno de los ayuntamientos quo escrivia en su registro este juramento las personas que to fizierou para clar dello fe, porque si to pasaren yo les mande dar laspenal que Jos derechos ponen en tal caso contra los tales perjueros, desde que este juramento fuere asi fecho que entonces puedan elegir fazer la elecçion que les pertenece non mas”.

notarial no se recoge en Castilla hasta 1389. Juan I de Castilla ordenaría en esta fecha que todos los escribanos públicos debían demostrar su aptitud a través de un examen en el que demostrasen el conocimiento requerido para el desempeño de este oficio público y en el Ordenamiento de las Cortes de Toledo de 1480 ya se regularía con detalle el examen notarial y el título de escribanía pública, y así se señalaría que “de aquí adelante no se de título de escribanía pública a persona alguna, salvo si fuere vista e conocida por los del nuestro Consejo, e precediendo para ellonuestro mandamiento, e fuere por ellos examinado e fallado que es abile e ydoneo para exercer el tal oficio”. En cualquier caso, la regulación de este examen se produce en Castilla muy posteriormente a su implantación en los reinos de Valencia, Aragón y Mallorca por la legislación de Jaime I<sup>24</sup>.

*La investidura y la concesión de la auctoritas. El juramento como formalidad exigida para el ejercicio de la función notarial*

Lo que si se contempla y se regula en las Partidas, concretamente en la P 3.19.8 es el acto de investidura, formalidad que concurría con la prestación del juramento y la imposición del poder para el ejercicio de este oficio (auctoritas). Estas formalidades quedaron reflejadas en un documento solemne de-

---

24 A este respecto, señala Bono, que en Aragón Jaime I en la compilación de 1247 establece el modelo de examen de la *costum valenciana*; este examen “Cum autem fiat scriptor públicos iuret se esse fidelem et legalem in suo officio, scrutato primitus a duobus viris literatis si erit sufficiens ad conficiendum” (F Arag., 4, t. de tabell). *E aquellos que an razón de meter escribano, fagan lo iurar sobre libro e cruç que sea leal e verdadero a toda gent en so officio, e sea primero provado de dos omnes letrados, clérigos o legos, si es abastant aquel escribano por fer cartas.* (FA 120). BONO J., *Historia del Derecho...*, op. cit., tomo 2, p. 231. Para el notariado catalán y sus orígenes, vid: DURÁN CAÑAMERAS, F., “Notas para la Historia del Notariado Catalán”, *Estudios históricos y documentos de los archivos de protocolos*, 3 (1955), pp. 71-214. FIGA FAURA, L., “Los formularios notariales y la formación del notario en Cataluña”, *Anales de la Academia Matritense del Notariado*, 22/1 (1980), pp. 319-334. SCHOLZ, J.M., “El notariado catalán y la transformación del campo jurídico en el siglo XI”, *Derecho privado y revolución burguesa: II Seminario de Historia del Derecho Privado*, Gerona, 25-27 de mayo, 1988, coord. por Carlos Petit Calvo, 1990, pp. 209-270. PONS GURI, J.M., “De l’escrivent al notari i de la ‘charta’ a l’instrument. Recepció usos notariais itàlics a Catalunya”, *Lligall: revista catalana d’Arxivística*, 7 (1993), pp. 29-42. TO FIGUERAS, L., “Las funciones sociales del notario en la Cataluña del siglo XIII”, *La cultura en la Europa del siglo XIII: emisión, intermediación, audiencia*, 2014, pp. 169-200.

nominado título. De esta forma, en las Partidas quedan netamente reflejado los dos momentos de la *creatio notarii*, siguiendo claramente un simbolismo tomado del *Ars notarie* de Salatiel. Estos momentos, son sucesivamente el juramento, la investigura y la *auctoritas*, formalidades que aparecen netamente expresadas en el tecnicismo documental de los títulos reales (Otorgamos a ... por escribano publico, envestimole en este oficio público... damosle poderío para usar de el públicamente). Evidentemente la concesión del oficio corresponde a la autoridad de la que procede el nombramiento: bien el rey o bien las ciudades o villas que por privilegio tuviesen esta facultad, como hemos señalado anteriormente. Todas estas formalidades demuestran la importancia que para el rey tiene el ejercicio de la función notarial, al ser depositario de una función pública cuyo ejercicio tiene una enorme transcendencia en el mundo jurídico, pero al mismo tiempo mediante estas fórmulas rituales se viene a reforzar el papel del propio monarca en la creación de las escribanías, al quedar constancia de que él es quien concede el oficio de forma directa o reconociendo el privilegio a las ciudades para hacerlo.

Llegados a este punto, podemos extraer una serie de conclusiones con relación a las funciones de los escribanos:

a) La función esencial del escribano es la autorización de los documentos, judiciales o extrajudiciales, a petición de las partes en este último caso (*rogatio partibus*), dotándoles del carácter de instrumentos públicos con pleno valor probatorio.

b) El documento público tiene una forma reglada de producción que aparece prevista en las Partidas, y es el producto del ejercicio de una función pública y requiere para su validez ser “*in publicam forman confectum*”. La intervención del escribano dota al documento de la presunción de validez y de plenos efectos jurídicos.

c) El documento público requiere, para garantía de autenticidad material y de fondo, la formalización previa de una redacción sumaria del negocio (*inbreviatura*). Esta redacción previa sería para rectificar o subsanar cualquier error o lagura del documento definitiva. Este principio de matricidad está claramente recogido en las Partidas. Sólo los documentos librados en la forma establecida en la Partidas, a partir de la *inbreviatura* tienen validez y eficacia.

#### 4. Fuentes locales y evolución posterior

Por su especial interés merece la pena detenernos en el Fuero de Soria,



concedido por Alfonso IX ca. 1195, que fue redactado posteriormente en una edición ampliada en la segunda mitad del siglo XIII, recogiendo con algunos retoques la doctrina notarial del Fuero Real, dedicando un extenso capítulo a los escribanos públicos (FS 73-83). En el Fuero de Soria se observa una correspondencia de contenido y de sistemática con el Fuero Real y se considera que este fuero pudiera haber servido de fuente para la legislación Alfonsina, aunque parece que esta teoría ha sido cuestionada en la actualidad. En este sentido, se ha manifestado Martínez Díez, sustentando una tesis ya sostenida por Gibert<sup>25</sup>. En cualquier caso, la doctrina notarial del Fuero de Soria es prácticamente idéntica a la del Fuero Real, aunque en algunos puntos está más desarrollada e incluso adaptada a las particularidades propias de lo local. En este sentido, siguiendo al Fuero Real, se reconoce expresamente la reserva al rey de la facultad de la creación de escribanos, como *ius regalium* (FR.1.8.1), aunque se transforma en un derecho a favor de la ciudad (FS 73) y así establece que “sean puestos escribanos públicos cuantos el conceio entendiere que les cumplirá”. Pero Gibert señalaría que la regulación de los escribanos y las escrituras en el Fuero de Soria nos ofrece un tratamiento mucho más completo que el recogido en el Fuero Real, observándose un extraño paralelismo con *Partidas* (P 3.19.9-12) concluyendo que “A la vista de estos datos, y sin perjuicio de examinar más afondo la cuestión, me inclino a pensar que el foco de la Recepción está en la Corte y en la época de Alfonso X (antes en Cuenca bajo Alfonso VIII) y que en Soria se refleja intensamente poco después”<sup>26</sup>.

En la *confectio* mediante decreto judicial por haber fallecido el escribano que formaliza la nota, se añade el supuesto de haber sido privado el escribano de su oficio por decisión de la ciudad. En estos casos el concejo nombraba el sucesor, quien realizaba la *confectio* sin necesidad de autorización judicial (FS 75). El escribano, como depositario de la *plena fides* tiene reconocido en el Fuero de Soria una importante labor procesal, aunque esto no es ninguna novedad porque era reconocida en el Fuero Real. Así, se establece como requisito para la validez que los jueces juzguen sentados y no de pie, acompañados de testigos, y del escribano público con su sello. (FS 69). De toda la actuación procesal levantaba acta el escribano público (FS 96-101). Por otro lado, los escribanos redactan las escrituras originales o notas de los pleitos y compraventas, a base de las cuales expiden copias a las partes con mandato

25 MARTÍNEZ DÍEZ, G., “El Fuero Real y el Fuero de Soria”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, 39 (1969), pp. 545-562.

26 GIBERT, R., “Derecho municipal de León y Castilla”, *AHDE* 31 (1961), pp. 732-736.



de los alcaldes y en caso de pérdida se puede expedir una segunda copia (FS 73-75 y 77). Se precisa las formalidades que debe cumplir la escritura, indicando cómo se ha dado copia de ella y las correcciones de que haya podido ser objeto (FS 74, 76-77 y 80-82). Las tasas que el escribano cobra por las escrituras públicas dependen del valor del negocio jurídico en ellas recogido (FS 78). Se pena con la mutilación de la mano o la muerte al escribano que redacta escrituras falsas (FS 79). Se establece cómo se pueden renovar las escrituras viejas o estropeadas (FS 83) y se declaran válidos los documentos sellados por el rey, otras autoridades o un particular (FS 84) y los documentos sellados por el Concejo (FS 85-86)<sup>27</sup>.

Pero el Fuero de Soria amplía en algunos casos la normativa del Fuero Real con relación a los escribanos. Así, por ejemplo, sobre la *editio* del instrumento procesal (documento procesal) se establecería claramente que ninguna carta sea ejecutada, sino ante los jueces (alcaldes), es decir, a través de un sumario juicio ejecutivo, y si el demandado pedía “traslado” de la carta por el escribano público.

Al margen del Fuero de Soria, la normativa del Fuero Real constituiría la reglamentación única de la función notarial en las ciudades y villas castellanas, aunque en el tema de la creación de escribanos sería establecida en muchos casos por diferentes privilegios que ampliaban la autonomía de las ciudades con relación a diversos aspectos de la administración, la justicia y el notariado local<sup>28</sup>. Así podemos citar los siguientes privilegios reconocidos a diversas ciudades y villas con relación a la creación de escribanías:

a) Toledo. Privilegio de Fernando IV, 1295, confirmando el derecho a la creación de escribanos.

b) Cuenca. Privilegio de Fernando IV, 1302, reconociendo el derecho a la creación de escribanos.

c) Sevilla. Desde su conquista el concejo de Sevilla poseyó, por privilegios de Alfonso X y de Alfonso XI, el derecho de nombrar a los escribanos públicos que ejercerían su labor tanto en la propia ciudad como en las villas y lugares que se encontraban bajo su jurisdicción, en el denominado “alfoz” sevillano, existiendo constancia documental de la existencia de un escribano público de Sevilla al menos desde 1261 como señalan Ostos Salcedo y Pardo Rodríguez<sup>29</sup>.

---

27 PÉREZ MARTÍN, A., “El fuero de Soria y el Derecho común”, *Anuario de Historia del derecho español*, 76 (2006), pp. 119-136.

28 BONO, J., “Historia del Derecho...”, op. cit., p. 258.

29 OSTOS SALCEDO, P./PARDO RODRÍGUEZ M.L., “Los escribanos público de Se-

d) Murcia. Privilegio de Alfonso X de 1267.

Por otro lado, en algunas ciudades con sede episcopal, la creación de escribanos era facultad del obispo por privilegio de la Iglesia y no del rey, aunque los reyes castellanos quisieron de alguna forma reafirmar su autoridad frente a la Iglesia, reconociendo ese privilegio inicialmente eclesiástico. Así, Sancho IV en 1295 y Fernando IV reconocieron legalmente la facultad de obispo de Lugo para nombrar notarios del Concejo, facultad que también se le reconocería al Obispo de Palencia mediante acuerdo en las Cortes de Soria de 1380<sup>30</sup>.

Alfonso X no hizo más que poner las bases de la creación de lo que pudiéramos perfectamente denominar Derecho notarial castellano, que sería objeto de desarrollo posterior, fundamentalmente por el Ordenamiento de Alcalá. Alfonso XI, por su parte, iniciaría un ambicioso movimiento de consolidación del ordenamiento jurídico castellano, tomando como ejemplo a Alfonso X, que tendría una notable incidencia en la regulación de los escribanos y del documento público. La obra legislativa de Alfonso XI se orienta básicamente a imponer la aplicación del Fuero Real en todo su reino, culminado con su obra legal por excelencia, el Ordenamiento de Alcalá (1348), en el que se refunden los ordenamientos anteriores, y con el que queda plenamente implantado la ordenación notarial de las Partidas.

Pero el Ordenamiento de Alcalá no se limita a recoger las disposiciones que sobre la ordenación notarial ya se había previsto en el Fuero Real o en las Partidas, sino que va mas allá. En efecto, en el Ordenamiento de Alcalá se recogen normas como las referentes a la validez de las estipulaciones hechas a los escribanos públicos en nombre de otro (OA 16.1) o lo que es lo mismo, la

---

villa en el siglo XIII”, en *Notariado público y ...*, op. cit. “[...] observamos que es en 1266 y sobre todo a partir de 1285 cuando los escribanos hispalenses utilizan también la denominación de escribanos del concejo con ligeras variantes:

- *escriuano público del conçeio de la muy noble çibdat de Seuilla*
- *escriuano público del conçeio de Seuilla*
- *escriuano del conçeio de Seuilla*
- *escriuano del conçeio*
- *escriuano de la muy noble çibdat de Seuilla*

titulación que designa igualmente a los titulares de las escribanías públicas sevillanas que, como ya dijimos anteriormente, eran proveídas por el concejo hispalense desde fechas muy tempranas. Esta misma realidad se constata en territorios geográficos más lejanos [p. 520] como León y como una práctica habitual de los concejos castellanos en la Baja Edad Media”.

30 BONO, J. *Historia del Derecho...*, op. cit., p. 259.

intervención del escribano *in pro parte stipulandi*, las de carácter testamentarias (el testamento notarial) o el pleno valor probatorio de la *carta pública* contra la que no se puede alegar que fue otorgada por coacción o dolo del acreedor (OA 17.1) que vienen a completar la regulación anterior sobre las funciones notariales.

A finales del siglo XV La situación de los escribanos era caótica, sobre todo en la Corona de Castilla. Existía sin lugar a dudas un corpus legal bastante desarrollado, que había ido perfeccionándose desde la legislación alfonsina, particularmente con la regulación contenida en el Ordenamiento de Alcalá, pero adolecía de una deficiente organización, a lo que se unía el problema de la inestabilidad de las escribanías y el escaso prestigio de los escribanos no vinculados a la Corte, Cámara Real y organismos supremos de gobierno, administración y justicia, como ocurría con los escribanos adscritos a las ciudades, villas y poblaciones importantes y los concejiles, todos ellos de carácter público<sup>31</sup>. No obstante, la consideración del escribano público como titular de un oficio público le convertía en una persona privilegiada dentro de la sociedad estamental de la época, situándose a medio camino entre la plebe iletrada y la nobleza y el clero; habían consolidado su condición de funcionarios, dotado de facultades especiales en orden a garantizar la validez jurídica y credibilidad de actos, negocios y causas judiciales del Estado, de las instituciones o de los particulares, pero adolecían del prestigio social que habían alcanzado en épocas anteriores. Recordemos que entre las atribuciones que se le asignaban al escribano figuraban funciones de diversa naturaleza, principalmente –aunque no exclusivamente– de carácter jurídico, en tanto persona investida de autoridad que le confería ser depositario de la fe pública, interviniendo en toda clase de documentos, públicos y privados, emitidos por particulares, pero también por las autoridades o instituciones; a lo que había que añadir la importante función de carácter judicial en las cancillerías, audiencias, tribunales e instituciones de reales, territoriales (señoríos) o locales (concejos), a las que había que sumar otra de carácter menor como era la relativa a la instrucción o docencia de su profesión y oficio escribanil, enseñando a escribir los distintos tipos de grafías y a redactar con corrección gramatical, estilo y técnica jurídico-administrativa y diplomática.

Desde Alfonso X, los monarcas tanto castellanos como aragoneses se preocuparon de reglamentar y consolidar la institución a través de leyes, en incluso de privilegios. Para los monarcas, los escribanos constituían un elemento

---

31 RIESCO TERRERO, A., “El notariado y los Reyes Católicos”, op. cit., p. 189.

esencial en el proceso fortalecimiento del poder real que se desarrolla desde la Baja Edad Media. Ya en la época de los Reyes Católicos los escribanos reales habían afirmado su posición frente a los restantes escribanos públicos, como instituciones al servicio del reino y desde esta posición, sin lugar a dudas, contribuyeron a dar estabilidad y seguridad jurídica a las relaciones entre particulares, así como a mejorar la eficacia político-administrativa, garantizando la legalidad de gran parte de la actividad pública de las instituciones de las Coronas de Castilla y Aragón, aunque la imagen de estos funcionarios fuera deteriorándose a los largo de los años como consecuencia de la venta de los oficios públicos e iniciándose un proceso de declive de la institución del escribano que, por otra parte, no fue exclusiva de estos oficios depositarios de la fe pública, sino que afectaría a la práctica generalidad de los oficios y cargos públicos.

No obstante, pese a ello, desde la Baja Edad Media asistimos a un proceso de consolidación del poder real, que tratará de imponerse al de los restantes estamentos de la sociedad medieval y que va a ir determinando la consolidación del Estado moderno, donde la existencia de un cuerpo burocrático al servicio del monarca constituye un elemento esencial de ese proceso de formación monarquías absolutas. En este contexto, la importancia que para la seguridad jurídica habían adquirido los escribanos públicos, reales y del número, valor intrínseco de la fe pública como elemento esencial en los negocios y en tráfico jurídico, y su papel como asesores jurídicos de los órganos de administración y gobierno, determinaron el interés de los monarcas por regular la función notarial y, al mismo tiempo, controlar a los escribanos-notarios, haciéndolos depender, bien de la Corona, de las corporaciones concejiles, o incluso de las autoridades e instituciones intermedias. Sin embargo, la institución notarial adolecía de una serie de vicios intrínsecos que motivaron la preocupación constante por parte de los monarcas y la necesidad de abordar medidas de diferente índole que pusieran freno a la corrupción y la ineficacia del sistema. El profesor Riesco Terrero puso de manifiesto alguno de los vicios que afectaban a la institución y que se aprecian ya claramente a finales de la Baja Edad Media y que condicionaron el devenir del colectivo: “la falta de cohesión existente dentro del cuerpo de escribanos públicos, el descontrol e incertidumbre de sus competencias legales, la enorme variedad de clases y grupos de notarios existentes en los reinos y señoríos castellanos de los siglos XV-XVI, la escasa categoría y confusa delimitación escalafonal entre unos y otros, basada casi exclusivamente en el origen de sus nombramientos, lugar de residencia y

ejercicio de su oficio o en la cuantía relictiva de su trabajo y, muy poco, en la formación intelectual y categoría profesional de cada notario”<sup>32</sup>.

De este modo, los Reyes Católicos se encuentran con un cuerpo de escribanos públicos carente de una verdadera estructuración orgánica y que no se adaptaba a la problemática y necesidades de un Estado moderno. La venta de oficios había colocado a la institución en una compleja situación desde tiempos de Alfonso XI, cuando las Cortes de Alcalá de Henares de 1345 legitimaron la venta de notarías para atender gastos militares, reivindicando todas las escribanías que estrictamente no fueren propias de las ciudades y villas con justos títulos documentales. Sin lugar a dudas la patrimonialización del oficio notarial es una de las principales causas de su descrédito y de la corrupción y el nepotismo, y que había provocado la mala imagen que ante la sociedad de la época tenían los escribanos y de la que nos da muestra la literatura de la época. Hay que tener presente, por otro lado, la continua presencia que tuvieron las prácticas privadas y particulares, muchas ilícitas, en la función pública. En este sentido, como bien afirma Miguel A. Extremera “Si bien, la confusión entre lo público y lo privado en el Antiguo Régimen no es ninguna novedad para nadie, en lo que no se ha incidido tanto es en cómo afecta esta relación a la imagen que tiene la sociedad de un colectivo profesional en concreto, así como en su propia identidad como tal colectivo”<sup>33</sup>.

Ante esta situación, los Reyes Católicos intentan adoptar medidas al respecto en las Cortes de Toledo de 1480, suprimiendo los “oficios enajenados” y su hereditariiedad legal, y desapareciendo por ello las concesiones “por juro de heredad, para ellos e sus sucesores” así como la facultad de “renunciar o dexar o traspasar los dichos officios ... a sus fijos o nietos o yernos o herederos o parientes, o otras quales quier personas... nombradas... por su postrimera voluntad o por testamento o manda... o entre vivos...” y, aunque se respetan las adquisiciones consumadas, se dispone que los creados a partir de 1440 queden amortizados tan pronto vayan vacado. Como ha señalado José Bono “el régimen patrimonial de las notarías unido a la multiplicación de las mismas, especialmente notable en Castilla, por la inmoderada liberalidad de los reyes, en las «gracias» o «mercedes» de tales oficios, y también por la venalidad de los mismos oficios ampliamente utilizadas por los Trastámaras

---

32 *Ididem*, p. 197.

33 EXTREMERERA, M.A., “El delito en el archivo. de escribanos, falseadores y otras gentes de mal vivir en la castilla del antiguo régimen”, *Hispania*, LXV/2, núm. 220 (2005), p. 482.

castellanos con fines fiscales, no pudieron menos que acarrear el desorden y la irregularidad interna en el cuerpo de escribanos. La situación fue especialmente grave en Castilla y obligó a los reyes a iniciar una política de reducción de las escribanías y de reordenación de la institución, política fragmentaria e ineficaz que solo supieron acometer y terminar con buen éxito los Reyes católicos ya en 1480<sup>34</sup>. Estas medidas se adoptan una vez superada la inestabilidad política que marcó buena parte del siglo XV, y se insertan dentro del conjunto de reformas impulsadas por los Reyes Católicos a fin de fortalecer el poder real frente a la nobleza y las ciudades. Para ello era fundamental poner especial énfasis en la vigilancia y control de las autoridades políticas y los oficios administrativos, como era el caso de los escribanos públicos, que ejercían una autoridad que emanaba de la propia Corona.

Una norma de singular importancia en la evolución del sistema de fe pública fue la Real Provisión de Ordenanzas de Isabel I de Castilla, dada en Alcalá de Henares el 7 de junio de 1503. Se trata de una norma que ha sido objeto de muchos estudios por la historiografía reciente, motivado por la influencia que este documento real ha tenido sobre normas posteriores reguladoras de la institución notarial, y del sistema documental español. Estamos ante un documento que, por otro lado, fue objeto de publicación oficial por dos veces, la primera el 7 de junio de 1503 y la segunda apenas dos meses después, el 10 de octubre de ese mismo año, añadiendo dos títulos más al documento inicial. Se trata de un documento, por otro lado, que ocupa un punto intermedio entre la legislación contenida en Las Partidas sobre el notariado y la Ley de Notariado de 1862. La Real Provisión es un documento de carácter jurídico inserto en el libro de *bulas y pragmáticas de los Reyes Católicos*, que los reyes Isabel y Fernando, por Real Provisión, encargaron a su escribano y consejero real Juan Ramírez. La necesidad de adoptar soluciones a la situación de inseguridad jurídica existente en los organismos de gobierno y administración de la monarquía, y del tráfico jurídico entre particulares, exigieron la adopción de un conjunto de medidas y de normas de obligado cumplimiento para los escribanos. Como señala el profesor Riesco Terrero, uno de los más destacados especialistas españoles sobre la materia, “Se hacía preciso acabar con los graves daños y perjuicios causados a toda la ciudadanía por la diversidad y poca claridad de las normas existentes, mala aplicación de las mismas y excesiva permisividad del notariado y de las notarías que se regían más por

---

34 BONO, J., *Derecho notarial español*, Junta de Decanos de los Colegios Notariales de España, vol. 2, 1979, p. 211.

los usos y costumbres locales y por los privilegios y propias conveniencias políticas y económicas que por los preceptos y leyes. Todo lo cual se oponía a la buena marcha de la administración y gobierno general de los reinos por los que debía velar la Corona y que, por no haberse atajado a su tiempo, estaban dando lugar a frecuentes pleitos, injusticias, abusos y desavenencias con el consiguiente quebranto de la paz y convivencia ciudadana”<sup>35</sup>.

Conviene señalar que la pragmática de Alcalá de Henares de 1503 surge como consecuencia de los acuerdos adoptados en las Cortes celebradas ese mismo año en Alcalá de Henares<sup>36</sup>. En esta norma se contienen instrucciones mucho más específicas sobre del desempeño real y efectivo del oficio de escribano público, y se define el orden que se debía seguir a la hora de elaborar el registro de escrituras públicas y de expedir documentos signados para las partes. De este modo, a través de esta pragmática se da un importante paso en la organización del oficio de escribano en la Corona de Castilla fijándose lo que va a ser el “protocolo”. Sin embargo, con relación a esta norma, Martínez Gijón precisó que la regulación contenida en la pragmática no puede considerarse “radicalmente innovadora”, más bien es puramente terminológica al sustituir el término registro por protocolo<sup>37</sup>.

El reconocimiento de los escribanos reales como oficiales públicos por parte de Alfonso X, reconocimiento ratificado durante los siglos XIV-XV tanto por los monarcas castellanos como por las propias Cortes, termina por consolidarse en el siglo XVI, conforme a las disposiciones de los Reyes Católicos en primer lugar y, posteriormente, de Carlos V y Felipe II. Felipe II se preocupa de establecer medidas para evitar que los escribanos públicos pudieran actuar sin haber sido previamente examinado y aprobado por el Consejo Real

---

35 RIESCO TERRERO, A., “La Real Provisión de ordenanzas de Isabel I de Castilla (Alcalá, 7-VI-1503) con normas precisas para la elaboración del registro público notarial y la expedición de copias autenticadas”, *Documenta e Instrumenta*, 1 (2004), p. 61.

36 Véase, ROJAS GARCÍA, R., “La memoria de lo privado en lo público: los escribanos públicos sevillanos”, *Historia. Instituciones. Documentos*, 31 (2004), pp. 573-584; PARDO RODRIGUEZ, M.L., “Lo privado y lo público. Juan Álvarez de Alcalá, escribano público de Sevilla (1500-1518)”, en TORNÉ, E./VILLALVA, E. (eds.), *El Nervio de la República. El Oficio de escribano en el Siglo de Oro*, pp. 15-54; RIESCO TERRERO, A., “La Real Provisión de ordenanzas de Isabel I de Castilla”, p. 47-79; DOMÍNGUEZ GUERRERO, M.L., “El control de escribanos públicos en la Corona castellana: un juicio de residencia en la tierra de Sevilla (1570)”, *Studia Historica: Historia Moderna*, 42/1 (2020), pp. 223-253.

37 MARTÍNEZ GIJÓN, J., “Estudios sobre el oficio de escribano en Castilla”, *Centenario de la Ley del Notariado*, Madrid, 1964, pp. 265-340.



y ratificado su nombramiento y provisión por el monarca, declarando sin valor cualquier privilegio, uso o costumbre adquiridos con anterioridad. La Nueva Recopilación (1567) trata igualmente de poner orden en las muchas y dispersas, a veces contradictorias, disposiciones existentes sobre los escribanos, muchos de los cuales carecían de formación adecuada, estableciendo un *corpus* normativo al que obligatoriamente deberían ajustarse los Tribunales de Justicia y demás órganos político-administrativos de gobierno. Esta función va emergiendo cada vez con más fuerza conforme se asienta la estructura burocrática del Estado en la Edad Moderna. Como señala Riesco Terrero “Los notarios del XVI realizan otros servicios administrativos, normalmente compartidos y no necesariamente de índole notarial como, por ejemplo, la recaudación de rentas reales, alcabalas, impuestos, repartimientos, ejecuciones testamentarias, diligencias judiciales, control de pósitos y arbitrios municipales y todo tipo de actas de notoriedad y publicidad”<sup>38</sup>.

En relación a la figura del escribano del Concejo, ha señalado Carmen Cayetano Martín que hasta el siglo XVI el desarrollo de la burocracia administrativa municipal era bastante rudimentaria, se gobierna directamente y solo se conservan aquellos documentos que reflejan la fase final de un rudimentario proceso (reales cédulas y provisiones, mandamientos, sentencias, cartas de poder, o documentos similares)<sup>39</sup>. La figura del escribano del Concejo se convierte pronto en una figura esencial que garantiza el correcto funcionamiento de los concejos municipales. No obstante, si algo caracteriza a la regulación sobre la función de los escribanos públicos durante la Edad Moderna es su carácter disperso, existiendo una abundante legislación que regulaba aspectos parciales de la institución que emanaba no solo de los monarcas absolutistas del siglo XVIII, sino también de los principales órganos y centros de poder, como Consejos Supremos, Juntas especiales, Ministerios y Secretarías, Tribunales, Chancillerías y Audiencias, Universidades, Diputaciones, Gobiernos Provinciales, etc.<sup>40</sup>.

38 RIESCO TERRERO, A., “El notariado español en la Corona de Castilla e Indias en el siglo XVI: los oficios públicos escribaniles”, en FRANCISCO OLMOS, J.M./DE SANTIAGO FERNÁNDEZ, J./GALANDE DÍAZ J.C. (dir.), *IV Jornadas Científicas sobre Documentación de Castilla e Indias en el siglo XVI*, 2005, p. 246.

39 CAYETANO MARTÍN, C., “Los escribanos del concejo de Madrid (s. XVII): Oficios, beneficios, política y documentos”, *V Jornadas científicas sobre documentación de Castilla e Indias en el siglo XVI*, Universidad Complutense, 2006, p. 65-92.

40 Véase RIESCO TERRERO, A., “El notariado español de ámbito nacional y la documentación pública durante la dinastía borbónica hasta la ley orgánica de 1862”.



A mediados del siglo XVIII se elabora una obra donde quedaron recogidas todas las disposiciones sobre escribanos públicos y reales que estaban dispersas con anterioridad, es la denominada Instrucción para Escribanos Numerarios y Reales del año 1750. En cualquier caso, el sistema notarial se caracteriza en el siglo XVIII por la centralización, la burocratización y una mayor decadencia de los escribanos, que comienza en los siglos precedentes, pero que se acentúa a lo largo de esta centuria<sup>41</sup>. Pero la realidad fue una imparable declive de la profesión de escribano y de la imagen social que se tenía de la institución en general, aunque como colectivo, fueron un grupo profesional de vital importancia en la sociedad del siglo XVIII ya que tenían una relación estrechísima con las élites, incluso en numerosas ocasiones ellos mismos pertenecían a ella, y así eran el hilo conductor entre las relaciones de los gobernados con los gobernantes<sup>42</sup>.

Ha señalado Barco Cebrián que en los inicios del siglo XVIII, bajo el reinado del primer Borbón, Felipe V, se insistía en la importancia que conllevaba que toda aquella persona que ejerciera el oficio de escribano no podía atenerse a ningún tipo de salvedad a los cánones establecidos a tal efecto. Esto se debía al gran menoscabo y detrimento para la función que ejercían los escribanos que provocaba para el común que la labor notarial fuera ejercida por individuos ineficaces. Carlos III, se volvía a insistir en este aspecto, y para ello se obligaba al futuro escribano a presentar a la hora del examen un informe donde se diera relación de su edad, rectitud, integridad, aptitud, pericia, honradez, buena fama y costumbres. Asimismo, se les conminaban a mostrar fe de las prácticas que habían realizado, por ello debían presentar un testimonio formal del escribano ante el cual las habían efectuado<sup>43</sup>. Los Borbones, intentaron desde un primer momento sanear una institución que desde el siglo XVI había iniciado un imparable proceso de declive y que se evidenciaba en la escasa preparación de muchos escribanos que accedían a la profesión sin la necesaria cualificación profesional. De este modo, intensificaron la vigi-

41 ÁLVAREZ-COCA GONZÁLEZ, M.<sup>a</sup> J., “La fe pública en España. Registros y notarías. Sus Fondos. Organización y Descripción”, *Boletín de la ANABAD*, XXXVII/1-2 (enero-junio 1987), pp. 7-67; “La figura del escribano”, *Boletín de la ANABAD*, XXXVII/4 (octubre-diciembre 1987), p. 14.

42 EXTREMERA, M.A., “Adquisición y transmisión de oficios de escribano público en Córdoba (siglos XVII-XIX)”, en *Actas del III Congreso de Historia de Andalucía*, tomo II, Córdoba, 2003, p. 113.

43 BARCO CEBRIÁN, L.C., *La institución notarial en Málaga a la luz del Catastro de Ensenada*, Universidad de Málaga, 2015, pp. 98-99.

lancia de sus obligaciones, limitaron su número, no solo el de los escribanos numerarios, sino también el de los reales, y del mismo modo se insistió en su matriculación como fedatarios. No obstante, y como ocurrió con otras reformas borbónicas, los intentos de reforma de la institución notarial no siempre obtuvieron los resultados esperados, y de hecho durante todo el siglo XVIII continuaron accediendo al oficio individuos con una escasa cualificación<sup>44</sup>.

La Novísima Recopilación recoge toda la tradición anterior dispersa de todos los reinos que en aquellos momentos conformaban el estado español. A lo largo de sus doce libros se recogen numerosas referencias a los diferentes tipos de escribanos, sus obligaciones, beneficios, requisitos, etc. El primero lo los requisitos que se exige para poder examinarse y acceder al empleo de escribano públicos es el de la edad. La legislación ciertamente insistía mucho en este requisito, prohibiendo taxativamente a quienes no habían cumplido los 25 años examinarse, aunque parece ser que este requisito no siempre se cumplía, quizás por ello la insistencia de la legislación en el cumplimiento de esta circunstancia, aunque ciertamente por privilegio real se permitía su exoneración.

Por otro lado, uno de los grandes problemas que intentaron paliar los Borbones sería el elevado número de escribanos que había. En este sentido, la Ley III del Título XV establecía:

“Por evitar la confusión que hay en estos nuestros Reynos por razon de los muchos Escribanos, ordenamos y mandamos, que de aquí adelante no se dé título de Escribano de Cámara ni Escribanía pública á persona alguna, salvo si fuere primeramente la tal persona vista, y conocida por los del nuestro Consejo, y precediendo para ello nuestro mandado, y fuere por ellos examinado, y hallado que es hábil y idóneo para exercer el tal oficio; y que la carta de Escribanía sea firmada en las espaldas á lo ménos de quatro de nuestro Consejo [...]”<sup>45</sup>.

Por ello, toda persona que quería alzarse con un escritorio público debía examinarse para tal fin, del mismo modo que debían hacerlo aquellos escribanos denominados reales, y no podían usar dicho oficio sin haber pasado dicho examen so pena de perder la mitad de sus bienes. Los escribanos reales también debían presentar un informe de su habilidad, del mismo modo, que debían presentar fe de tener cumplidos los veinticinco años, al igual que sus

44 MENDOZA GARCÍA, E.M.<sup>a</sup>, “Los escribanos reales de Málaga en el siglo XVII”, *Baética. Estudios de Arte, Geografía e Historia*, 27 (2005), p. 72.

45 *Novísima recopilación de las leyes de España*, Libro VII, Título XV, Ley III.

homólogos numerarios. Asimismo, el informe que debían presentar para poder realizar el preceptivo examen debía reflejar unas prácticas realizadas en cualquier escritorio público por un período de tiempo de dos años, a fin de verificar la cualificación profesional para ejercer el oficio. Este examen debía realizarse en el Consejo Real, con lo que se pretendía acabar con la práctica que se venía realizando de examinar a los escribanos en las propios cabildos o consejos. Sin embargo, como señala Mendoza García, este requisito siguió incumpléndose en algunos casos<sup>46</sup>. Dicho examen debía realizarse ante tres miembros del Consejo Real y los tres debían dar la aprobación, si uno de ellos no lo hacía el aspirante no vería superado el examen y por lo tanto no obtendría el título de escribano<sup>47</sup>. Además se requería para poder presentarse al examen la aprobación de la Justicia donde vivieren, a fin de verificar su aptitud y edad:

“De aquí adelante las personas que se. Hubieren de exáminar para Escribanos de los Reynos traigan informacion, y aprobacion de la Justicia de donde vivieren, de su habilidad y fidelidad, y que son de edad de veinte y cinco años”<sup>48</sup>

En este sentido, recuerda la *Novísima Recopilación* que, por auto acordado de 6 de Julio de 1679 se mandó, para admitirse al examen de escribanos, además de la información, conforme a las leyes del Reino y autos del Consejo, de legitimidad, limpieza, edad y asistencia en oficios de escribanos, abogados o procuradores, en manejo y ejercicio de papeles, obrando en él con fidelidad, la aportasen de su vida y costumbres, hecha ante los corregidores, alcaldes mayores o gobernadores de los pueblos cabezas de partido, o más cercanos, donde fueren vecinos o hubieren residido, con citación del procurador o síndico general, de forma que si no la aportaban no debían ser admitidos a la realización del correspondiente examen.

Los escribanos reales para poder ejercer como tales en villas y ciudades debían presentar sus títulos ante el Concejo de dicho lugar, y ser visto y aprobado por los miembros que integraban los consejos o cabildos. Esta obligación se establecía en la Instrucción de Corregidores de 1788, recogida en la Ley VII, del Título XV, del Libro VII de la *Novísima Recopilación*:

46 MENDOZA GARCÍA, E.M.<sup>a</sup>, “Los escribanos reales...”, op. cit., p. 102.

47 *Novísima recopilación de las leyes de España*, Libro VII, Título XV, Ley VI.

48 *Novísima recopilación de las leyes de España*, Libro VII, Título XV, Ley V.

“Qualquiera. que venga a solicitar la aprobacion de Escribano presente fe de práctica, con testimonio formal del Escribano ante quien hubiere practicado, muy expresiva é individual, si ha sido continuada ó con intermisiones, y con expresión de si está capaz o no; y solo se admita por testigos en el caso de que haya fallecido el Escribano ó Escribanos ante quienes hubiese practicado ; y para uno y otro se cite al Procurador Síndico del lugar en donde hubiere tenido la práctica, informando sobre ello el Corregidor ó Justicia del mismo lugar, con la calidad de quedar todos responsables: y para su observancia se expidan las órdenes correspondientes á todos los Corregidores y pueblos que sean cabeza de partido; y en esta (;orce practíquese lo mismo : y si . fueren forasteros, añadan á la justificacion la matrícula de la parroquia ó parroquias -en donde hubiese estado , para que no sé defraude el tiempo : y en ellas inclúyase tambien, el que los Corregidores é Intendentes prevengan á todas las Justicias de las villas y lugares del territorio y partido de su comprehension, que los Escribanos numerarios por nombramiento de los , dueños de las jurisdicciones, y demas á quienes toca su eleccion , traigan testimonios ó certificacionei de las Intendencias ó cabezas de partido del último vecindario que se hubiere hecho para la satisfaccion de las alcabalas, cientos, millones y demas rentas Reales, con especificacion de los de sus jurisdicciones, para que por ellos se venga en conocimiento cierto de lo que deben satisfacer al derecho de la medianata conforme á sus reglas; y de los Escribanos Numerarios que hubiere en cada pueblo ó jurisdiccion en donde debe actuar el tal Escribano nombrado, con toda distincion y separación”.

De este modo, la Novísima Recopilación recoge en sus leyes los requisitos para poder acceder al oficio de escribano, se limitan los requisitos para el examen, se establecen visitas para investigar y cesar, llegado el caso, a aquellos fedatarios que no cumplan con los requisitos y obligaciones propios de su oficio., y asimismo, se limita el número de escribanos tanto reales como numerarios, porque esto supone un mal funcionamiento de la institución notarial. No obstante, y a pesar de todas estas leyes, prohibiciones y requisitos, lo cierto es que pocos fueron los lugares donde todos estos requisitos se llevaron a la práctica<sup>49</sup>.

Lo cierto es que si examinamos toda la legislación recogida en la *Novísima Recopilación*, podemos llegar a la conclusión que son pocas las novedades a lo introducidas en la regulación de la institución a largo de las centurias tratadas desde la legislación emanada de la Corte de Alfonso X, aunque la realidad fue que muchas de las previsiones legales que tenían como objetivo el fortalecimiento de una institución clave para el Estado, no fueron puesta en práctica hasta el punto que la institución fue con el paso del tiempo degradándose como consecuencia de la corrupción, de la venta de oficios, de la

---

49 MENDOZA GARCÍA, E. M.<sup>a</sup>, “Los escribanos reales...”, op. cit., p. 103.

escala cualificación profesional de los escribanos, del constante incremento del número de escribanos hasta el punto de colocar la institución al borde del colapso. Esta sería la situación con la que se encontraron los liberales de principios del siglo XIX.



EL CONSTITUCIONALISMO GADITANO  
Y LOS ORÍGENES DEL SECRETARIO MUNICIPAL,  
DEL DEPOSITARIO Y DEL SÍNDICO

1. La supresión de los escribanos y la creación del secretario municipal como cargo electivo del ayuntamiento

Es opinión unánime en la doctrina señalar como origen normativo inmediato de los *Cuerpos Nacionales* los Estatutos Municipal y Provincial de Calvo Sotelo de los años 1924 y 1925 respectivamente<sup>1</sup>. Sin embargo, podemos buscar antecedentes más remotos situándonos en la Constitución de 1812, en cuyo art. 320 se establecía que “habrá un Secretario en todo Ayuntamiento, elegido por este a pluralidad absoluta de votos y dotado de los fondos del común” y, del mismo modo, el art. 333 disponía que “la Diputación nombrará un secretario, dotado de los fondos públicos de la provincia”<sup>2</sup>.

Ciertamente el nuevo régimen local establecido por las Cortes de Cádiz se caracteriza por su marcada tendencia centralizadora y uniformista, abandonando los principios autonómicos de carácter histórico<sup>3</sup>, y en este sentido González Posadas advertía que “considerando en conjunto el sistema resultante, ofrécese como un régimen local sometido a una organización jerárqui-

---

1 Sobre el origen y evolución histórica de los Cuerpos Nacionales de Administración Local son de obligada consulta los siguientes estudios: BULLÓN RAMÍREZ, A., *Historia del Secretariado de Administración Local*, Madrid, 1966; CARRASCO BELINCHÓN, J., “El Estatuto Municipal y la función pública local”, *Cincuentenario del Estatuto Municipal*, IEAL, Madrid, 1975; NIETO GARCÍA, A., “Historia y elegía de los depositarios de fondos de Administración local”, *REALA*, 234 (1987); SIMÓN TOBALINA, J.L., “Status histórico actual y futuro de los secretarios de Administración Local”, *REVL*, 207 (1980); AGUIRREZKUENAGA, I., *Origen de los funcionarios locales de habilitación estatal: los Cuerpos Nacionales*, IVAP, Bilbao, 1996; MARTÍNEZ MARÍN, A., *Funcionarios locales con habilitación. Pasado, presente y futuro*, Tecnos, Madrid, 1999.

2 Véase el Decreto CLXIII, de 23 de mayo de 1812, de formación de los ayuntamientos constitucionales.

3 TUSELL GÓMEZ, J./CHACÓN ORTIZ, D., *La reforma de la Administración Local en España (1900-1936)*, 2ª edición, INAP, Madrid, 1987, p. 29.

ca”<sup>4</sup>, aunque como expresa Tusell este tipo de régimen local es el típico de la etapa revolucionaria liberal y tiene su perfecto paralelismo en el caso francés del que el español es una pura réplica<sup>5</sup>. En este contexto, la Constitución de 1812 al afrontar el nuevo régimen de lo que constituiría la Administración municipal y provincial, institucionaliza la figura del secretariado en los ayuntamientos y diputaciones y como consecuencia de los principios liberales que aparecen recogidos en el Discurso Preliminar del texto constitucional, las Cortes acabarían con los empleos vitalicios y de nombramiento regio, entre los que se encontraban los escribanos de Concejo, antecedente histórico de nuestros secretarios de Ayuntamiento<sup>6</sup>.

Como expresa Martínez Marín<sup>7</sup>, la ruptura con el régimen anterior es tanto semántica como democrática, y es que frente a la figura del escribano del Concejo nombrado por el rey con carácter vitalicio, se evoluciona electivamente tanto la representación municipal como la de sus empleados, al menos los más importantes<sup>8</sup>. Sin embargo, en lo referente a las funciones encomendadas al nuevo secretario municipal, estas no difieren sustancialmente de las que tenían encomendadas los antiguos escribanos, ya que básicamente sus funciones eran asesoras, fedatarias y archiveras. Pero al margen de esto, el cargo de secretario se diferencia del escribano tanto por el carácter electivo de

---

4 GONZÁLEZ POSADA, A., *Evolución legislativa del régimen local en España (1812-1909)*, Madrid, 1910, citado por TUSELL GÓMEZ, J./CHACÓN ORTIZ, D., *La reforma de la Administración...*, op. cit., p. 29.

5 TUSELL GÓMEZ, J./CHACÓN ORTIZ D., *La reforma de...*, op. cit., pp. 29-30.

6 El Decreto de 23 de marzo de 1812 en su art. 3º dispuso precisamente el cese de todos los regidores y oficios perpetuos.

7 MARTÍNEZ MARÍN, A., *Funcionarios locales...*, op. cit., p. 18.

8 Los Escribanos de los Concejos fueron durante toda la Edad Moderna piezas clave de esta institución municipal. En este sentido, se ha expresado que su posición central en el Concejo va a convertir a los escribanos en los individuos que, probablemente, mejor conocían los entresijos de la vida municipal, de esta forma su intervención preceptiva en todas las sesiones del Concejo, la redacción de todos los documentos, el acompañamiento a las visitas realizadas por el corregidor o la escritura de las peticiones que se realizaban, van a poner a su disposición una cuantiosa y valiosa información, a la vez que los hacían entrar en contacto directo con un sinfín de personas de todos los estratos sociales. Pero la principal ocupación del escribano era la redacción y certificación de todos los documentos y registros emanados de la autoridad local. Dentro de sus funciones entraba igualmente la formalización y actualización de todos los libros contables de la tesorería así como de cualquier otra administración o arrendamiento. Vid. CORRAL GARCÍA, E., *El escribano de Concejo en la Corona de Castilla (Siglos XI al XVII)*, Ayuntamiento de Burgos, 1987.



su nombramiento como por el hecho de que se configura como un cargo retribuido no por arancel, sino con cargo a los *fondos públicos del Ayuntamiento*.

En cualquier caso, en nuestro Derecho histórico siempre se ha considerado necesario arbitrar un sistema de contrapesos respecto de quienes ostentaban en cada momento el poder municipal (alcaldes, corregidores, etc.) institucionalizando una figura depositaria de la fe pública y encargada de la ejecución de las decisiones adoptadas por las autoridades municipales, de la custodia de documentos y archivo de los mismos, figura dotada de una cierta independencia y nombrada normalmente por el rey y, sobre todo, responsable personalmente de sus actos. De esta forma, en la Edad Moderna el oficio de escribano de Concejo consolidaría en España y América su carácter técnico y profesional, y cada vez se irá distinguiendo más de las restantes clases de escribanos, hasta el punto de que el triunfo de las ideas liberales materializadas normativamente en la Constitución de 1812 consideraba incompatible a los escribanos de Concejo con el nuevo régimen instaurado, aunque mantiene a los restantes escribanos públicos (numerarios y judiciales) a excepción de los escribanos de Cámara o reales. En general la animadversión del régimen hacia la figura del escribano era palpable y se demuestra con una simple lectura de los reiterados debates parlamentarios en los que se discutió el problema de la total expulsión o subsistencia de los escribanos en los Ayuntamientos<sup>9</sup>.

Como se ha indicado, la Constitución de las Cortes de Cádiz *constitucionaliza* a los secretarios municipal y provincial en los arts. 320 y 333 respectivamente. El Decreto CLXXIX de 23 de mayo de 1812, sobre reglas de formación de los ayuntamientos constitucionales dispone que “para ser elegido secretario de Ayuntamiento, conforme al art. 320 de la Constitución, no es necesaria la calidad de Escribano”<sup>10</sup>. Por su parte, en el Decreto CCLXIX, de 23 de junio de 1813, se establece en su art. XXI que “el secretario del Ayuntamiento no ha de ser ninguno de sus individuos, á menos que la cortedad del vecindario sea un obstáculo á juicio de la Diputación Provincial, podrá ser removido por el Ayuntamiento cuando lo estimare conveniente, con el consentimiento de la misma Diputación; y lo que esta decida sobre el particular se tendrá por definitivamente resuelto, y no se admitirá recurso alguno. Para variar la dotación que por el reglamento o costumbre tenga el secretario, deberá el Ayuntamiento obtener la aprobación de la Diputación provincial, y después

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 121 ss.

<sup>10</sup> FERNÁNDEZ, T.R./SANTAMARÍA, J.A., *Legislación administrativa española del siglo XIX*, IEA, Madrid, 1977, p. 693.

deberá recaer la del Gobierno, sin cuya anuencia no podrá hacerse alteración en este punto”<sup>11</sup>.

De esta forma, para ostentar el cargo (electivo) de secretario de Ayuntamiento no se precisaba titulación académica o profesional, y su régimen de incompatibilidades y condiciones para el ejercicio del cargo es el mismo que el que se establece para el resto de los empleados municipales, sin que sea precisa la condición de escribano, (refiriéndose al escribano del Concejo del Antiguo Régimen), es más se prohíbe la compatibilidad del cargo con los escribanos judiciales y los numerarios (notarios), salvó allí donde estuvieran compatibilizándolos<sup>12</sup>. A pesar de esto, la persistencia de escribanos del Concejo es patente de 1814 a 1820 como lo demuestra una intervención de un diputado en las Cortes de 12 de diciembre de 1822, citado por Antonio Bullón Ramírez, en la que criticaba duramente la actuación de los escribanos del Concejo indicando que “nada ha obstruido tanto la gloriosa marcha de nuestra revolución y sus efectos, como la permanencia de los Escribanos antiguos en los Ayuntamientos”, y sentenciaba: “ Todo Ayuntamiento en que haya un Escribano, jamás hará nada”<sup>13</sup>.

No obstante, el Decreto de 23 de agosto de 1812 disponía el cese de los *escribanos de Ayuntamiento* y su sustitución por un *secretario elegido por pluralidad de votos*, lo que deja claro la desconfianza del nuevo régimen respecto de los antiguos escribanos a los que consideraba enemigos del régimen constitucional. Resulta obvio, como ha expresado Eliseu Toscas i Santamans, que la función estratégica del secretario de Ayuntamiento va a cambiar y se advierte como domina en las legislaciones decimonónicas una idea absolu-

11 Ibídem, p. 172.

12 MARTÍNEZ MARÍN, A., *Funcionarios locales...*, op. cit., p. 19. No obstante, BULLÓN RAMÍREZ ha probado documentalmente que los Escribanos durante al menos medio siglo tuvieron acceso a las secretarías de los Ayuntamientos constitucionales. Vid. *Historia del Secretariado...*, op. cit., pp. 125-126. No obstante, el art. 61 de la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias precisaba que “Los Escribanos de los juzgados de partido y los numerarios de los pueblos no podrán ser nombrados secretarios de Ayuntamiento en lo sucesivo; y con respecto a los que ya sirven en la actualidad ambos encargos, podrán continuar en ellos los que sean simples Escribanos numerarios de los pueblos; pero los que son Escribanos de los juzgados de partidos deberán poner otros que sirvan la escribanía, ó elegirán entre esta y la Secretaría”. Se establece de esta forma una clara separación de las tareas municipales y judiciales, y solo se posibilita la compatibilidad entre las municipales y las notariales en los supuestos referidos.

13 BULLÓN RAMÍREZ, A., *Historia del secretariado...*, op. cit., p. 120.

ta de uniformidad institucional, expresando este autor, tomando como base las investigaciones realizadas por Romanelli respecto al homólogo secretario municipal italiano<sup>14</sup>, cómo se va a ir colocando al secretario municipal en el punto de encuentro entre la autoridad del Estado y la autonomía de los municipios al atribuirle cometidos de naturaleza constitutiva, de legitimación del ordenamiento municipal mismo, en el sentido de que “a través de él (secretario) los municipios adquirirían aquel tanto de uniformidad que les hacía pertenecer al ordenamiento del Estado, y, por otra parte, lo hacían responsable de muchos de los actos de relieve estatal confiados al ayuntamiento”<sup>15</sup>.

*La configuración del secretario municipal liberal: El Decreto de 3 de febrero de 1823*

El art. 58 del Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823, establecía que cuando hubiera de elegirse al secretario de Ayuntamiento deberá publicarse la vacante, con señalamiento de término, para que puedan concurrir los aspirantes que debían poseer las cualidades previstas para los demás empleados municipales, prefiriendo en igualdad de condiciones a quienes “gocen algún sueldo que pueda economizarse a favor del Erario nacional o de otros fondos públicos”. De esta forma, no solo se permite, sino que parece imponerse la concurrencia de más de un candidato lo que supone, como expresara Aguirrezkuneaga, introducir elementos democratizadores en la elección del candidato<sup>16</sup>. Sin embargo, llama poderosamente la atención el hecho de que no se exija una formación o preparación especial para desempeñar este cargo, basando los estudios primarios, aunque se ha puesto de manifiesto que sin que existiese norma que lo exigiese los secretarios de las grandes ciudades solían ser juristas y abogados, y los de municipios pequeños maestros de escuela, médicos, farmacéuticos y demás profesionales de lo que pudiéramos llamar *estratos medios* de la población, aunque tanto unos como otros solían tener un fuerte arraigo en la localidad; es más, los secretarios municipales solían formar parte de los mismos grupos sociales, familias y facciones que los concejales del grupo dominante del Ayuntamiento<sup>17</sup>.

14 ROMANELLI, R., *Sulle carte interminate. Un ceto di impiegati tra privato e pubblico: y segretari comunali in Italia (1860-1915)*, Il Mulino, Bolonia, 1997.

15 TOSCAS SANTAMANS, E., *secretarios municipales y...*, op. cit., p. 38.

16 AGUIRREZKUNEAGA, I., *Origen de los funcionarios locales...*, op. cit., p. 21.

17 TOSCAS SANTAMANS, E., *Secretarios municipales y...*, op. cit., p. 42.

Pero la configuración del secretario municipal liberal adolecía de un grave problema, derivado del hecho de que la estabilidad del empleo dependía de la discrecionalidad del Ayuntamiento, situándolo en el contexto de la lucha de facciones locales y de la inestabilidad política característica de nuestro siglo XIX, pues no hay que olvidar que durante buena parte del siglo XIX y principios del XX el cambio del partido gobernante en el ámbito estatal, provocaba el cambio político de los gobiernos locales y, con ellos, de muchos secretarios. Precisamente, Antonio Bullón Ramírez puso de manifiesto cómo en este punto la legislación decimonónica no sufrió modificaciones a destacar, y terminó el siglo siguiendo las mismas directrices en la regulación del cargo que a comienzos del mismo. Así en 1877 y 1882, como veremos, de la misma forma que en 1812, 1813 y 1823 los secretarios de Ayuntamiento seguían siendo nombrados y cesados libre y discrecionalmente por los propios ayuntamientos, y como indicamos anteriormente sin preparación técnica alguna para el acceso al cargo<sup>18</sup>. Precisamente durante esta primera etapa liberal se enfatizaba la necesidad de subordinar la *administración* a la *política* y, de acuerdo con esto, se consideraba oportuno que el secretario gozara de la máxima confianza del Ayuntamiento, ya que se estimaba que era miembro esencial del mismo.

Esta concepción del secretario como algo esencial que permite la buena marcha del Ayuntamiento, al menos en su vertiente administrativa, es común entre los juristas del siglo XIX. Así, uno de los grandes juristas del siglo, Lorenzo Arrazola, indicó respecto de la figura del secretario municipal que:

“[...] un buen secretario es el alma de un Ayuntamiento y clave que dirige y encamina al acierto sus deliberaciones, cuando esta falta todo es confusión y desorden. Mucho tiempo hace que se clama contra este mal que han procurado remediar en parte algunas autoridades provinciales, creando escuela o academias de administración práctica, donde por lo menos algunos jóvenes aplicados adquieren los conocimientos indispensables para el desempeño de las Secretarías de Ayuntamiento”<sup>19</sup>.

Sin embargo, esa concepción doctrinal generalizada sobre la importancia de la figura del secretario municipal, *motor y alma del Ayuntamiento*, contrastaba ciertamente con la regulación de este empleo público y su subordinación prácticamente total a las autoridades políticas, de cuyo nombramiento

18 BULLÓN RAMÍREZ, A., *Historia del secretariado...*, op. cit., p. 182.

19 Vid. voz “secretario municipal”, en ARRAZOLA, L., *Enciclopedia española de Derecho y Administración*, Madrid, 1853.

dependía. Este precisamente va a ser el principal caballo de batalla de un colectivo que poco a poco va a ir organizándose y, como veremos más adelante, volviéndose cada vez más reivindicativo.

Respecto a las funciones que el legislador liberal atribuye al nuevo secretario de Ayuntamiento, deberíamos indicar de entrada que se configura como el empleado más importante del Ayuntamiento, atribuyéndole un conjunto de funciones fundamentalmente de carácter registral, fedataria y archiveras: actualización y custodia del registro civil de ámbito municipal, fe pública de todos los actos y acuerdos adoptados por el Ayuntamiento y por el alcalde y ordenación, custodia y archivo de todos los acuerdos, expedientes, ordenes y demás papeles<sup>20</sup>, aparte de una clara función interventora, por cuanto que debe actuar y autorizar todas las diligencias que pertenezcan al gobierno económico y a las atribuciones de la Corporación.

De esta forma, la normativa va a ir desarrollando poco a poco el ámbito funcional de los nuevos secretarios de ayuntamientos. Así, señala Carrasco Belinchón, en esta primera etapa el secretario es un hombre de confianza de la Corporación, que desempeña básicamente los cometidos de fe pública y custodia de documentos de aquella, configurándose como un funcionario administrativo cualificado básicamente por su función de fe pública; con el paso del tiempo se van añadiendo funciones como la de firmar los libramientos y órdenes que expidiera el alcalde para que el depositario reciba y pague alguna cantidad, así como la de asistir al alcalde para el despacho de los negocios, cuando tuviese conveniente ocuparle, encontrando en esta atribución el origen de la función asesora que se desarrollará ampliamente en épocas posteriores y que es para este autor la que contribuye a dar real prestancia al cargo<sup>21</sup>.

### *Los secretarios de las Diputaciones y la institucionalización de la figura del depositario*

En relación con la figura del secretario de la Diputación, y al igual que el

---

20 En la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias de 3 de febrero de 1823 se establece en su art. 65 que: “Será de cargo de los secretarios de Ayuntamiento la custodia y metódica colocación de todos los expedientes, órdenes y demás papeles correspondientes a la Secretaría, formando índices de ellos para que se sepa fácilmente los que son, y para que por medio de los mismos índices se trasladen anualmente al archivo los que estuvieren fenecidos ó no hayan de tener uso corriente”.

21 CARRASCO BELINCHÓN, J., *Pasado, presente y futuro del secretario de administración local*, La Coruña, 1972.

del Ayuntamiento, la normativa lo establece como un cargo electivo, incompatible con el cargo de diputado, y se crea por primera vez la figura del oficial mayor, que lo sustituirá en caso de ausencia o enfermedad, al tiempo que se le encomiendan labores de contaduría, asumiendo la función de intervención de entradas y salidas de los caudales de la depositaria, bajo la inspección del secretario. Ambos, secretario y oficial mayor, eran cargos de libre remoción, pudiendo esta obedecer a razones de simple conveniencia pública<sup>22</sup>. El secretario se convierte, al igual que ocurre en los ayuntamientos, en el eje de la administración provincial ostentando la responsabilidad del correcto funcionamiento de la gestión ordinaria y el control de horarios de trabajo de todos los empleados, así como la fiscalización de la legalidad sobre los presupuestos anuales remitidos por los ayuntamientos de la provincia.

En todo caso, como acertadamente ha puesto de manifiesto el profesor Martínez Marín, la legislación local de este régimen constitucional presenta “una estructura burocrática simple y uniforme para todas las Diputaciones y, sobre todo, para miles de Ayuntamientos españoles tan diversos demográfica, territorial y urbanísticamente”<sup>23</sup>. No obstante, puede verse cómo de esta forma quedan perfilados los caracteres del secretario, elemento central sobre el que se estructura la administración del Ayuntamiento y que en la práctica no se limitará al ejercicio de las atribuciones que le confieren las normas y reglamentos, sino que irá asumiendo funciones de gestión y jefatura del personal, aunque siempre bajo la dependencia orgánica y funcional del alcalde y del jefe político. No se debe olvidar que los cargos de concejal y alcalde eran gratuitos lo que impedía que pudiesen dedicarse plenamente a los mismos al no poder desatender sus actividades profesionales, sin olvidar la elevada tasa de analfabetismo existente en zonas rurales que suponía que muchos de los alcaldes constitucionales no supieran leer ni escribir. Por estos motivos toda

---

22 Convendría precisar que en la Secretaría de cada Diputación junto con el secretario, jefe de la misma, habrá un Oficial mayor, con la misma dotación que el de igual clase del Gobierno político de la provincia y un Oficial segundo, cuyo sueldo será una cuarta parte menos que el del Oficial mayor, y cuya función esencial era cuidar del archivo, junto con todas aquellas funciones que se le encomienden y que no sean incompatibles con aquellas. Todos estos cargos eran de libre remoción por justa causa o razones de conveniencia pública (art. 174). Además conviene señalar que el Oficial mayor de cada Diputación es el encargado de intervenir como contador de entradas y salidas de caudales de la Depositaria, tomando razón en un *libro de las cartas de pago* que diere la misma Depositaria y de los libramientos que se expidan contra ella (art. 170).

23 MARTÍNEZ MARÍN, A., *Funcionarios locales con...*, op. cit., p. 26.

la gestión ordinaria descansaba en el secretario, convirtiéndolo en una pieza fundamental y obligada para el funcionamiento del Ayuntamiento.

La Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias de 3 de febrero de 1823<sup>24</sup> institucionaliza el empleo del depositario como pieza clave de la gestión económica de los nuevos Ayuntamientos, cuyo nombramiento correspondía al Ayuntamiento por pluralidad absoluta de votos y su remoción procederá de igual modo cuando el propio Ayuntamiento lo tenga por conveniente. Las funciones más importantes del depositario del Ayuntamiento se concretan fundamentalmente en la custodia de los caudales municipales provenientes de los bienes de propios y arbitrios, del pago de los libramientos que se expidan siempre que estos estén formalizados y justificados debidamente, exposición periódica de las cuentas y rendición anual de estas. Constituye el germen de lo que actualmente es el tesorero municipal<sup>25</sup>.

El art. 28 de la norma establecía una peculiar designación pues señalaba que en los ocho primeros días de cada año nombraría el Ayuntamiento por mayoría absoluta de votos y bajo la responsabilidad de los *nominadores*, un depositario, *en cuyo poder entren directamente los caudales de propios y Arbitrios, sin que por ningún motivo puedan percibirlos ni retenerlos los alcaldes ni los demás capitulares*. No obstante, el Ayuntamiento podría en cualquier momento remover al depositario y nombrar a otro en su lugar. Se establecen de esta forma mecanismos de control de la tesorería municipal, atribuyendo estas funciones a una persona distinta de aquellos que forman el Ayuntamiento, lo que por otra parte no es algo nuevo en nuestro Derecho si se tiene en cuenta que tradicionalmente se han previsto mecanismos de control de los ingresos y gastos en los principales ayuntamientos españoles desde la Baja Edad Media a través de oficiales del rey, con denominaciones diversas como receptores, hacedores de rentas, diputados de rentas, repartidores, procuradores, cogedores, clavaros, tesoreros, depositarios, bolseros, mayordomos, cajeros, comisarios de cuentas, veedores de cuentas, impugnadores de cuentas, contadores, y otros oficiales concejiles, denominaciones que podrían ser diferentes según cada localidad o reino. También se contempla en la Instrucción para el gobierno económico político de la provincia, la figura del depositario provincial al prever el art. 119 que “Cada Diputación tendrá un

<sup>24</sup> Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823, cuyo texto íntegro puede consultarse en *Legislación administrativa española del siglo XIX*, op. cit., pp. 703 ss.

<sup>25</sup> Vid. NIETO GARCÍA, A., “Historia y elegía de los depositarios de fondos de Administración Local”, *REALA*, 234 (1987).



depositario de caudales nombrado por ella misma bajo su responsabilidad, y con las fianzas correspondientes. Las Diputaciones señalaran a este depositario el premio o dotación que deba gozar”.

Pero la competencia de lo que hoy denominaríamos fiscalización de la gestión económico-financiera del Ayuntamiento descansaba en la figura del Síndico y no del depositario, cargo electo al que se le atribuyen unas funciones que con el paso del tiempo constituirían lo que hoy son las genuinas de los interventores de Administración Local, pues tanto la rendición de cuentas anual del depositario como la propuesta de presupuestos que debía ser remitida a la Diputación Provincial para su aprobación, así como cualquier desequilibrio presupuestario entre ingresos y gastos deberían contar con un informe preceptivo del Síndico, que tenía la facultad incluso de autorizarlos en determinados supuestos.

Señala muy acertadamente Martínez Marín que, bajo una simplicidad burocrática, se reconoce la percepción de las funciones vitales corporativas y su atribución a cargos diferenciados, salvo casos excepcionales cuando las limitadas posibilidades económicas o el reducido volumen de la gestión demandan su acumulación en la misma persona. De esta forma, el Constituyente de 1812 quiso buscar un sistema de frenos y controles a través de cual se garantizase el cumplimiento efectivo de la legalidad por los miles de Ayuntamientos que integraban una incipiente Administración Local y la figura del secretario, el depositario y posteriormente el interventor constituirían un engranaje más del sistema. Sin embargo, el modelo liberal electivo de estos cargos que suponía la constitucionalización del sistema conocido como *spoils system*, o en términos más castizos *quien gana se lleva el botín*, supondría en la práctica la degeneración del modelo pues, como acertadamente expresa Martínez Marín, “La hipótesis degenerativa de comprometerlos previamente en el supuesto de triunfo electoral a cambio de los correspondiente apoyos en el sufragio es una grieta evidente...”<sup>26</sup>.

2. La consolidación de los empleos de secretario y depositario municipal: el primer periodo moderado

Prescindiendo de las vicisitudes y vaivenes por las que atraviesa nuestra Administración local desde 1823 hasta 1845<sup>27</sup>, debemos referirnos a las leyes

26 MARTÍNEZ MARÍN, A., *Funcionarios locales con...*, op. cit., p. 27.

27 Este periodo se encuentra detalladamente descrito por BULLÓN RAMÍREZ, A., *Historia del Secretariado...*, op. cit., pp. 133 ss.



de organización y atribuciones de los ayuntamientos y de las diputaciones provinciales de 1845 por cuanto constituyen un paso más en el proceso de consolidación de los empleos que analizamos, no sin antes aludir al Real Decreto de 23 de julio de 1835, para el arreglo provisional de los Ayuntamientos del Reino, que dedica su Título X al secretario de Ayuntamiento, en el que se dispone su nombramiento por el Ayuntamiento y su suspensión por justa causa y libre destitución, que exige la aprobación por el gobernador civil, oída a la Diputación, y delimita sus funciones en los arts. 63 a 67. También regulará este empleo la Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos, sancionada en Barcelona el 14 de julio de 1840, y publicada el 31 de diciembre de 1843 en la Gaceta de Madrid, estableciendo sus funciones en el art. 84, donde se señala que corresponde al secretario:

1º. Extender las actas y certificar los acuerdos del Ayuntamiento, autorizándolos con su firma.

2º. Firmar igualmente los libramientos y órdenes que expida el alcalde, para que el depositario de los fondos del común reciba o pague alguna cantidad.

3º. Asistir al alcalde para el despacho de los negocios, cuando tuviere por conveniente ocuparle.

4º. Tener a su cargo y bajo su responsabilidad el archivo, custodiando en él los libros y documentos pertenecientes al ayuntamiento.

Independientemente de estas funciones, en el art. 87 se señala que además ejercerán todas aquellas que le atribuyan las leyes, reglamentos u ordenanzas municipales. No obstante, en la ley se aclara que una vez designados para el cargo el secretario, sus titulares no cesarán anualmente, ni vacarán sus destinos, sino por muerte, imposibilidad, renuncia, incapacidad legal o destitución por el mismo Ayuntamiento, sin que sea precisa la intervención de la Diputación Provincial<sup>28</sup>. Por lo demás se precisa que el secretario no tendría

---

28 Por Decreto de 13 de octubre de 1840 se suspende la vigencia de la Ley de 14 de julio, ordenando que se sometiera de nuevo a las Cortes con las reformas que sean necesarias para ponerla en armonía con la Constitución de 1837, ya que se entendía infringido el art. 70 de la Constitución, que disponía que “para el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos nombrados por los vecinos a quienes la ley conceda ese derecho”, mientras que la Ley establecía que correspondía al Gobierno, previo informe del Jefe Político, el nombramiento de Alcaldes y tenientes de Alcalde en capitales de provincia y directamente al Jefe Político el nombramiento de Alcaldes de pueblos cabeza de partido judicial y que excedieran de quinientos vecinos. La Ley de 1840, una vez modificados estos extremos, se reestablece de nuevo por Decreto de 30 de noviembre de 1843, aunque tendría una muy

voz ni voto en las deliberaciones del ayuntamiento, siendo sustituidos en caso de ausencia o enfermedad por quien designe el propio ayuntamiento

Fruto del régimen moderado, y de su nueva Constitución de 23 de mayo de 1845, la Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos de 8 de enero de 1845, vino a establecer en su art. 89 que el nombramiento del secretario de Ayuntamiento corresponde a la Corporación municipal aunque su separación no podrá acordarse por el Ayuntamiento, sino en virtud de expediente en que resulten los motivos del cese<sup>29</sup>. Se trata de una importante novedad en el devenir del colectivo. El objetivo que se persigue con esta previsión es limitar las facultades del Ayuntamiento de destitución del secretario, pero en consonancia con el modelo de Estado fuertemente centralista y uniformista característico de ese momento histórico, se prevé expresamente que el jefe político podrá suspender o destituir a los secretarios de Ayuntamiento, dando cuenta al Gobierno para la resolución que convenga, aunque para ello es necesario que medie “causa grave”<sup>30</sup>.

El secretario se consagra como la pieza clave de la gestión municipal, “el empleo más importante del Ayuntamiento” en palabras de Mas y Abad<sup>31</sup>, y aun cuando sus funciones siguen siendo formalmente las mismas parece que poco a poco va asumiendo un protagonismo cada vez mayor y consolidando su posición en los Ayuntamientos españoles de mediados del siglo XIX<sup>32</sup>. De hecho, junto a las tradicionales funciones fedatarias y asesoras, los secretarios retienen, hasta la irrupción de los contadores en la Administración local

---

corta vigencia. Vid. FERNÁNDEZ, T.R./SANTAMARÍA, J.A., *Legislación administrativa...*, op. cit., p. 741.

29 Convendría recordar que en este periodo el Ayuntamiento estaría integrado por el Alcalde, los Tenientes de Alcaldes y los Regidores, y que tanto el primero como los segundos son nombrados por el Gobierno o por el Jefe Político. Este periodo se caracteriza por una fuerte dependencia jerárquica del Ayuntamiento a la Administración central.

30 Señala con gran acierto Martínez Marín que es fácil deducir que el nombramiento y cese del secretario está realmente en manos de la autoridad gubernativa, ya sea del Alcalde y de sus Tenientes, ya del Jefe Político. Vid. MARTÍNEZ MARÍN, A., *Funcionarios locales...*, op. cit., p. 32.

31 MAS Y ABAD, C., *Consultor de Alcaldes y Ayuntamientos*, vol. III, Madrid, 1851; citado por MARTÍNEZ MARÍN, A., *Funcionarios locales...*, op. cit., p. 32.

32 Autor de las actas corporativas y fedatario de los acuerdos, interventor de los libramientos y órdenes que expida el Alcalde en el despacho de los negocios cuando este considere conveniente, archivero en el supuesto de que no exista un archivero municipal y todas aquellas que le atribuyan las leyes y los reglamentos. Vid. art. 94 del Reglamento de 16 de diciembre de 1945.

con la Ley de 29 de septiembre de 1865, de Intervención y Contabilidad de las Provincias, funciones interventoras como lo demuestra la Instrucción de 20 de noviembre de 1845, cuyo artículo 27 venía a establecer que “las contadurías que han existido hasta ahora en algunos Ayuntamientos se refundirán en secciones de contabilidad de las secretarías... pero siempre bajo la dirección del secretario”.

Toscas Santamans señala que en la década de los cincuenta el Estado liberal español interviene en la esfera local en una medida antes desconocida ya que, a la vista de la incompetencia que manifiestan muchos secretarios de Ayuntamiento, el Estado limita la autorregulación municipal en materia de nombramiento de los mismos. De esta forma, el Real Decreto de 19 de octubre de 1853 establece la preferencia entre los aspirantes a secretario por los empleados cesantes de la Administración del Estado, y el Real Decreto de 21 de octubre de 1858 otorga prioridad a los aspirantes que hayan concluido la carrera del notariado y estén sin empleo<sup>33</sup>. En todo caso, durante este periodo histórico conocido como “la década moderada” se dictan varias disposiciones de rango reglamentario que afectan directamente a los secretarios de Ayuntamiento.

La Real Orden de 20 de junio de 1850 de la Subsecretaría del Ministerio de Gobernación ordenaba a los gobernadores civiles el envío de una relación de las secretarías de Ayuntamiento de las capitales de provincia y cabezas de partido, expresiva de los empleados de que constaban, calificación de sus destinos y haberes. Esta obligación que se imponía a los ayuntamientos surgía por el hecho de que del examen de los presupuestos municipales se venía observado que los haberes que percibían muchos secretarios no guardaban relación con la categoría, riqueza y vecindario de las poblaciones, con el fin

---

33 TOSCAS SANTAMANS, E., *Secretarios municipales y...*, op. cit., p. 146. Precisamente señala este autor, citando a Albuera Guirnaldos, que los *cesantes* son un resultado de las frecuentes remociones de personal administrativo vinculadas a la inestabilidad político-institucional del siglo XIX. Precisamente uno de los principales rasgos de las clases medias españolas del siglo XIX era su vinculación al Estado. La falta de actividades económicas propias de la pequeña burguesía en un país tan escasamente industrializado como España obligaba a numerosos componentes de este estrato social a buscar acomodo en los empleos del Estado. En todo caso, con el régimen liberal se institucionaliza un verdadero *spoils-system* en los empleos públicos, lo que alienta a legislador a acabar con la inestabilidad de la mayoría de los empleados, en esta línea se enmarca los tímidos intentos de López Ballesteros o el avanzado Estatuto de Bravo Murillo de 1852 y el Estatuto de O'Donnell de 1866.

de fijar una pauta uniforme y constante, de aplicación general en todo el territorio nacional. Como señala Bullón Ramírez se evidenciaba un deseo de intervención por parte del poder central y una probable anarquía en materia de retribuciones<sup>34</sup>. A esta Real Orden se le suma un Real Decreto fechado el 19 de octubre de 1853 por el que se ordena a los Ayuntamientos que, para el nombramiento de sus secretarios, convoquen concurso y den preferencia a los cesantes de la Administración, y otro Real Decreto de 24 de mayo de 1854 que incrementaría la competencia de los secretarios de Ayuntamientos al ordenar que autorizasen las subastas de los productos de los montes, asistido por *dos hombres buenos*, cuando el tipo de licitación no excediese de los 2.000 reales.

Ahora bien, con relación a la obligatoriedad de la publicación en diario oficial de los procedimientos de cobertura de vacantes, no abundaban los anuncios de vacantes de secretarios de Ayuntamiento que, como decimos, debían insertarse en una de las variadas secciones de la *Gaceta*, lo cual es bastante llamativo y demuestra, a juicio de Toscas Santamans, que esta medida que representó un intento de *nacionalización* del colectivo afectado, fue acogida con desconfianza por la periferia y por las élites que controlaban los Ayuntamientos y las instancias provinciales.<sup>35</sup> Estos anuncios eran elaborados por los propios Ayuntamientos y supervisados por los gobernadores provinciales y aunque no había una normativa específica respecto a la forma que debían tener los mismos se solía indicar el sueldo anual, el plazo asignado a los aspirantes para presentar solicitudes y la fecha y nombre de las autoridades que los emitían y se responsabilizaban de los mismos.

Por lo que respecta al depositario, su nombramiento y remoción sigue estando íntegramente en manos de la Corporación, sin intervención formal del jefe político, ni de la convocatoria de la plaza en caso de vacancia. De esta forma, era privativo de los Ayuntamientos “nombrar bajo su responsabilidad los depositarios y encargados de la intervención de fondos del común donde sean necesarios y exigirles las competentes fianzas”. Sigue el depositario teniendo como obligación principal, la custodia de los fondos y las funciones de contabilidad de ingresos y salidas de fondos de la Tesorería. Además, el art. 108 de la Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos de 1845 dispone que las cuentas del depositario se presentarán igualmente al Ayuntamiento para su examen y censura y posterior remisión al jefe Político,

34 BULLÓN RAMÍREZ, A., *Historia del secretariado...*, op. cit., pp. 142-143.

35 TOSCAS SANTAMAS, E., *Los secretarios municipales...*, p. 154.

para su ultimación en el Consejo provincial o para que con el dictamen de este Consejo se remitan al Gobierno, dependiendo del presupuesto municipal<sup>36</sup>. Precisamente, el Reglamento de 16 de septiembre de 1845 y la Instrucción de 20 de noviembre de 1845 delimitan las funciones del depositario y entre ellas se indica la de realizar arquezos mensuales o confeccionar nóminas, atribuyéndoles además funciones de claro carácter fiscalizador (propias hoy de la intervención municipal) como la de bloquear el pago de cantidades disconformes con las partidas del presupuesto o impedir que se satisfagan más cantidades que las expresadas en los pliegos de condiciones.

Para Alejandro Nieto esta etapa moderada coincide con el *apogeo* de la figura del depositario, que se convierte en *un empleo fuerte* dotándole, como acabamos de ver, de funciones fiscalizadoras con capacidad para bloquear las decisiones del propio alcalde, elevándose en tal caso el asunto a la autoridad gubernativa superior para que dirimiese la discrepancia<sup>37</sup>. Sin embargo, Martínez Marín señala que resultaría difícil aceptar estas afirmaciones fundamentalmente por tres motivos que de forma esquemática son los siguientes: En primer lugar, porque los rendimientos de los bienes de propios se integran en el fondo común municipal, dejando de ser un ramo particular dentro de la Administración municipal, que administra el alcalde como ejecutor del presupuesto; en segundo lugar, por la concepción jerárquica del régimen moderado ya que, como bien afirma este autor, “resulta muy difícil aceptar que el depositario pueda sobrevivir en un Ayuntamiento cuyo alcalde no depende del voto corporativo, dado que su nombramiento es gubernativo y por consiguiente es presumible pensar que en la medida en que aquel obstaculice las decisiones de este, su permanencia en el empleo, dada la entera libertad corporativa de nombramiento y remoción, tenga sus días contados”; y finalmente, tampoco se puede olvidar que la autoridad dirimente corresponde siempre al jefe político que nombra al alcalde y de quien recibe sus órdenes<sup>38</sup>.

No obstante, hay que resaltar el dato que el legislador hubiera arbitrado un incipiente y rudimentario sistema de reparos suspensivos, atribuyendo una función fiscalizadora con facultades para suspender la ejecución de las

---

36 Dispone el art. 108 de la Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos que: “Las cuentas del depositario ó Mayordomo, se presentarán igualmente al Ayuntamiento para su examen y censura. En seguida se pasarán al Jefe Político para su ultimación en el Consejo provincial si no llegase el presupuesto del pueblo a 200.000 rs.; y si llegase para que con el dictamen en el mismo Consejo, se remitan al Gobierno”.

37 NIETO GARCÍA, A., “Historia y elegía de...”, op. cit., pp. 184-186.

38 MARTÍNEZ MARÍN, A., *Los funcionarios locales...*, op. cit., p. 35.

decisiones políticas de los alcaldes, y esto no se puede comprender si no es desde una nueva concepción del municipio. No podemos olvidar que la gran obsesión del modelo moderado era el “Estado fuerte” y, dada la confusión existente en aquella época entre los planos político y administrativo, se pretendía la consagración de una organización centralizada porque se planteaba que la unidad del Estado solo se conseguiría con la uniformidad y la centralización administrativa<sup>39</sup>.

Desde esta perspectiva, la Ley de Ayuntamientos expresa este criterio centralizador fundado en la dependencia jerárquica y desconfianza hacia los entes locales. La consolidación de la organización territorial del Estado que se lleva a cabo entre los años 1833 y 1868 supone el triunfo del modelo moderado de subordinación de lo local a lo central, con una estructura territorial fuertemente centralizada que aproxima el Gobierno, a través de la figura del gobernador, a la Administración local. De hecho, a lo largo del siglo XIX la Administración municipal va a ir aumentando su dependencia respecto a la Administración central, y pese a los intentos descentralizadores impulsados durante los gobiernos progresistas, la década moderada (1854-1864) logró asentar un modelo de Administración muy centralizada que va a favorecer la formación de una estructura oligárquica del poder local. Es precisamente desde esta concepción de modelo de Estado desde donde puede comprenderse la atribución a los depositarios de un cierto poder efectivo de fiscalización del alcalde o el establecimiento de una garantía básica anhelada por los secretarios de Ayuntamiento, como es que la separación o remoción no pueda acordarse por el Ayuntamiento, sino en virtud de expediente en que resulten acreditados los motivos que justifican tal decisión.

Por otra parte, el régimen moderado elimina el empleo de secretario de la Diputación, ya que el art. 41 de la Ley de 8 de enero de 1845, de Organización y Atribuciones de la Diputación, señala que la Diputación provincial, en el primer día de cada reunión ordinaria o extraordinaria, nombrará entre sus miembros a un secretario y a un vicesecretario, que actúan solo mientras dure la sesión, y sus funciones se limitan a la redacción del acta correspondiente de la sesión para la que han sido elegidos<sup>40</sup>. La desaparición de la figura del se-

---

39 CHACÓN ORTIZ, D., “Notas jurídicas sobre la descentralización y el régimen local español”, en TUSELL GOMEZ J./CHACÓN ORTIZ, D., *La reforma de la Administración...*, op. cit., pp. 261 ss.

40 Señala Martínez Marín que en la medida que esta tarea la realizan los propios integrantes de la Diputación Provincial, resultaría obligada la existencia de un empleado

cretario no puede entenderse si no la ponemos en relación con la concepción moderada de lo que debía ser la Administración local y buena muestra de ello la tenemos en el art. 51 de la citada Ley que dispone que “todos los asuntos y expedientes en que deban entender las Diputaciones se instruirán en las oficinas del Gobierno político de la provincia con mayor puntualidad, y se tendrán preparados para cuando aquellas empiecen sus funciones”.

3. El bienio progresista: la Ley de ayuntamientos de 5 de julio de 1856 y la Ley de 25 de septiembre de 1863

Como señala Casanova Aguilar el bienio progresista constituye un escenario en el que se elabora la denominada “Constitución «*Non nata*»”, proyecto constitucional que nunca llegó a ser promulgado y que recogía los planteamientos más avanzados del ideario liberal progresista, y una serie de leyes que constituyen un claro intento de modernización institucional<sup>41</sup>.

Tras el breve paréntesis de 1854 a 1856 en el que vuelve a estar vigente toda la legislación gaditana<sup>42</sup>, la Ley de Ayuntamientos de 5 de julio de 1856 constituye la plasmación del modelo progresista de Administración local caracterizado fundamentalmente por una mayor descentralización e independencia respecto del poder central. El proyecto de Ley, obra del Ministro de Gobernación don Patricio de la Escosura, pretendía lograr la independencia de la institución secretarial de los cambios políticos y se tiende a una cierta unidad profesional de los secretarios de Ayuntamientos y los secretarios de

---

que se ocupe de esta tarea, aunque solo sea para su conservación. MARTÍNEZ MARÍN, A., *Los funcionarios locales...*, op. cit., p. 37.

41 CASANOVA AGUILAR, I., “El bienio progresista (1854-56): Historia de un intento de modernización institucional”, *Anales de Derecho*, 6 (1984), p. 131.

42 El Real decreto de 7 de agosto de 1854, en su art. 1, establecía que: “Los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales se arreglarán en el ejercicio de sus atribuciones sobre los negocios administrativos y económicos de los pueblos y provincias, á lo establecido en la Ley de 3 de Febrero de 1823 y demás disposiciones que se hallaban vigentes al publicarse el Real decreto de 30 de diciembre de 1843”. Precisamente, en el Real decreto se expresan motivos del reestablecimiento de la legislación gaditana al indicar que “El ardiente deseo que tenían los pueblos de verse libres de una centralización exagerada, la necesidad universalmente reconocida de dar más ensanche al principio municipal, y la conveniencia de reducir el número de los empleados públicos, evitando en lo posible a los pueblos nuevos sacrificios...” constituyen las razones que llevan a un reestablecimiento provisional de la normativa de 1823.



las Diputaciones. Este proyecto dedicaba el Capítulo VI del Título II a regular una clasificación de las Secretarías de los Ayuntamientos en cuatro clases: Primera, de Ayuntamientos de 10.000 o más vecinos; segunda, de 2.000 a 1.000 vecinos; tercera, de 1000 a 500 vecinos y cuarta, menos de 500 vecinos. Para la primera clase se exigía ser licenciado, para la segunda bachiller y para la tercera y cuarta además de las nociones de instrucción primaria superior, conocer y saber la Constitución de la Monarquía y leyes orgánicas cuyas bases están consignadas en la misma, legislación administrativa en general y singularmente lo que se refiere al reemplazo del ejército y Milicia Nacional. En el proyecto se podía ascender de unas categorías a otras mediante cuatro años de servicios en la inferior y superando un examen. Sin embargo, en la Comisión parlamentaria se introdujeron importantes modificaciones en el Proyecto, y entre ella la desaparición de la clasificación de secretarías, de los títulos y conocimientos a exigir y de los exámenes que se exigirían a los aspirantes a ocupar tales empleos.

A pesar de que se trata de una Ley que careció de vigencia efectiva, por cuanto dos meses después fueron disueltas las Cortes, merece destacarse la regulación que los arts. 172 a 185 ofrecen del secretario de ayuntamiento y los arts. 218 y 219 del depositario. Respecto del primero, se continúa en el camino de la consolidación e incremento de poder de los secretarios, estableciendo su obligatoriedad en todos los Ayuntamientos y regulándose las condiciones para poder ser nombrado. Así se señala que para ser secretario de Ayuntamiento se precisa ser español y mayor de edad, estar en pleno goce de derechos civiles, no encontrarse inhabilitado y reunir las demás circunstancias que se exijan por las leyes, pero junto a esto la Ley señala la necesidad de regular los estudios y condiciones académicas que deben tener los secretarios de los Ayuntamientos (art. 173), lo que evidencia la importancia que tiene para el legislador las funciones encomendadas a estos funcionarios y la conveniencia de que los secretarios sean personas cualificadas para el ejercicio de las mismas

De esta forma, el art. 175 regula de forma más mucho detallada que en leyes anteriores el procedimiento de cobertura de las plazas al establecer que cuando el cargo de secretario estuviera vacante, el Ayuntamiento la anunciará por medio de edictos y anuncios publicados en el Boletín Oficial, concediendo un mes de plazo para que puedan presentarse los aspirantes, y se establece que en el caso de los secretarios de Ayuntamientos capitales de provincias y de pueblos de más de 1.000 habitantes se anunciarán además en la *Gaceta del*



*Gobierno*. En dicho plazo se recibirían en la secretaría del Ayuntamiento las solicitudes de los aspirantes debiéndose acompañar copia en forma legal del título de capacidad que la ley exija y certificación del alcalde de su respectivo domicilio de hallarse el pretendiente en pleno goce de los derechos civiles y no inhabilitado para los políticos. Expirado el plazo para la presentación de solicitudes, el Ayuntamiento anunciaría los nombres de los aspirantes por edictos *en los parajes de costumbres* y en el *Boletín Oficial de la Provincia*. Se abre a continuación un plazo de alegaciones o reclamaciones que pueden presentarse *contra la aptitud legal de los pretendientes*, y finalmente en el plazo de treinta días contados desde el anuncio el Ayuntamiento proveerá la vacante *cerciorándose antes de la conducta moral y política de los aspirantes*. Del nombramiento se debía de dar cuenta a la Diputación y al gobernador de la provincia<sup>43</sup>. También merece destacar que para acordar la remoción o destitución del secretario es necesario el acuerdo de las dos terceras partes del numero legal de miembros corporativos, debiendo darse cuenta al gobernador y a la Diputación, sin que recaiga en aquel ninguna facultad de destitución como ocurría en la normativa anterior, lo que constituye un claro signo del espíritu descentralizador que inspira la Ley <sup>44</sup>. Finalmente, se detecta una confusión de lo que constituyen facultades o competencias propias del cargo de secretario con las obligaciones derivadas del empleo, regulándose en el art. 180 sus funciones y estableciéndose en los arts. 181 y 182 la responsabilidad gubernativa y judicial por los abusos, faltas y delitos que cometiesen en el desempeño de su cargo. De esta forma, se va evidenciando cómo poco a poco el Gobierno es consciente de la necesidad de regular cada vez de forma más pormenorizada la figura del secretario, sus funciones, su responsabilidad, su elección, nombramiento y destitución, a fin de ir configurando un empleo fuerte dentro del Ayuntamiento, garante del correcto funcionamiento administrativo del mismo.

Por otra parte, en relación con la figura del depositario, la Ley de Ayuntamientos de 1856 establece, siguiendo con la tradicional regulación de este empleo, que los Ayuntamientos nombrarán los depositarios y se reconoce expresamente su responsabilidad frente al Ayuntamiento por los actos que realicen en el ejercicio de sus funciones<sup>45</sup>. También se atribuye por esta Ley al deposi-

43 Vid. arts. 175 a 177 de la Ley de 5 de julio de 1856.

44 Cfr. art. 89 de la Ley de 8 de enero de 1945.

45 Dispone el art. 219 que: “Los depositarios y agentes de la recaudación municipal son responsables ante el Ayuntamiento; pero este lo queda sin embargo al municipio civilmente, en caso de insolvencia de aquellos y salvos sus derechos contra los mismos”.

tario la facultad de paralizar el libramiento de cantidades sin la constatación de que lo que pudiéramos llamar *orden de pago* no estuviera debidamente firmada y ordenada por el alcalde, pero además deberá constatar la presencia de dos firmas más: la del Regidor, que deberá intervenir el libramiento, y la del secretario del Ayuntamiento, que la deberá autorizar (art. 255). Se van configurando de esta forma los procedimientos de gestión presupuestaria exigiendo la presencia de varias firmas en los documentos administrativos como mecanismos de control para evitar pagos que pudieran ser contrarios a la ley o a las disposiciones presupuestarias del Ayuntamiento<sup>46</sup>.

#### 4. La vuelta del régimen moderado: el restablecimiento del empleo de secretario de la diputación

Dos meses después de la promulgación de la Ley de Ayuntamientos de 1856 se disuelven las Cortes, y el Real Decreto de 16 de octubre de 1856 restablece la legislación de 1845. Se ponía, de este modo, término al régimen progresista y de nuevo los moderados toman las riendas del Estado. No obstante, la legislación restablecida por este Real Decreto precisaba de unas necesarias adaptaciones con objeto de acomodarla a las nuevas circunstancias socio-políticas del momento y por este motivo se sucederían un conjunto de proyectos legislativos de reforma de los que solo unos pocos lograron su aprobación y consecuente puesta en vigor. Es de destacar el énfasis que el Real Decreto pone en la utilización de conceptos como orden, concierto, regularidad, obediencia ... frente a la “abolida y anárquica Ley de 3 de febrero de 1823, que bien pronto introdujo la desorganización y el desconcierto en todos los ramos de la Administración”, el nuevo régimen moderado, a través de “... los Consejeros responsables de V. M. juzgan necesario y urgente que V.M. declare que las leyes administrativas de 1845, que nunca han sido legalmente derogadas están de derecho en plena fuerza y vigor, y que a ella se ajuste en los sucesivos la Administración del Estado en los ramos á que se refieren...”, y de esta forma el art. 1 dispone que “Se reestablecen con toda su fuerza y vi-

---

46 Precisamente la intervención de toda la recaudación y de todo pago estaría a cargo de un Regidor interventor elegido por el Ayuntamiento. De esta forma, dispone el art. 224 que el Regidor interventor no autorizará ningún libramiento en que no se expresen terminantemente el objeto del pago, el capítulo y el artículo del presupuesto a que se cargue, y no intervendrá ningún libramiento, aunque tenga los dos anteriores requisitos, sin asegurarse de que cabe la cantidad que se manda pagar dentro del capítulo y artículos correspondiente.

gor las leyes de 8 de Enero de 1845, sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales; las de 2 de Abril del mismo año sobre organización y atribuciones de los Consejos provinciales, y sobre el gobierno de las provincias, y la de 6 de Julio del mismo año sobre organización y atribuciones del Consejo Real” y en su art. 2 “Se reestablecen igualmente todos los decretos orgánicos, reglamentos y demás disposiciones adoptadas para la ejecución de dichas leyes, en la fuerza y vigor que según su respectiva clase y fecha les corresponda”.

La Ley de 25 de septiembre de 1863, sobre Gobierno y Administración de las Provincias, crea de nuevo el empleo del secretario de la Diputación provincial y Consejo de la Provincia suprimido por otra Ley *moderada*, la de 8 de enero de 1845<sup>47</sup>. El art. 47 de esta Ley disponía que: “La Diputación tendrá un secretario, Licenciado en Leyes o Administración, que será también del Consejo provincial, denominándose secretario de la Diputación y Consejo de provincia. La Diputación designará de entre los empleados cuyos sueldos se paguen de fondos provinciales los que hayan de auxiliar al secretario en los trabajos pertenecientes a la corporación”. Vemos cómo aparece por primera vez la exigencia de un requisito académico para poder ocupar el cargo de secretario al exigirse ser licenciado en Leyes o Administración, aunque silencia sus funciones, siendo estas reguladas por el Reglamento de ejecución de la Ley de 25 de septiembre de 1863.

Cabe indicar que entre las funciones encomendadas al secretario de la Diputación destaca, junto a las tradicionales funciones fedatarias, la de prestar asesores a los diputados en el *despacho de los negocios*. También hay que recalcar el dato de que el secretario se nombra por el ministro de la Gobernación a propuesta en terna de la Diputación. De esta forma se arrebató a la Diputación la facultad de nombrar a estos funcionarios que había venido reteniendo hasta la desaparición del empleo por la Ley de 1845 y, consiguientemente, se estataliza al colectivo. Además, no debe pasarse por alto el empleo del término *cuerpo* cuando se refiere el reglamento al colectivo de secretarios de la Diputación. Por otra parte, también conviene señalar que el art. 156 dispone que “los secretarios de las Diputaciones y Consejos provinciales serán los superiores inmediatos de los empleados adscritos al servicio de estos cuerpos”. Nada se dice, sin embargo, en la Ley sobre el tradicional

---

47 Esta Ley fue presentada en el Congreso por el entonces Ministro de la Gobernación Posada Herrera el 2 de enero de 1860, tres años antes de que fuera sancionada por la Reina. Vid. BULLÓN RAMÍREZ, *Historia del Secretariado...*, op. cit., pp. 160 ss.

empleo de oficial mayor de la Diputación, aunque su regulación se recoge bajo la denominación oficial mayor del Consejo Provincial-contador de fondos de la Provincia en la Ley de Presupuestos y Contabilidad Provincial de 20 de septiembre de 1865 y en el reglamento de ejecución de la misma fecha. El oficial mayor queda configurado como un empleado cualificado cuyo nombramiento, al igual que el del secretario, corresponde al ministro de Gobernación a propuesta en terna de la Diputación provincial, aunque la verdadera novedad de esta norma, como apuntara Martínez Marín, reside en el hecho de que la propuesta que efectúa la Diputación la realiza entre los aspirantes que superen un examen celebrado en Madrid, a fin de acreditar que los aspirantes tuvieran conocimientos suficientes para el desempeño del empleo<sup>48</sup>. De esta forma, por primera vez, se introduce la necesidad de superar un examen presencial de conocimientos en Madrid organizado por el Ministerio de Gobernación como mecanismo para acreditar la aptitud de los candidatos a ocupar tales empleos, con la consiguiente expedición de un certificado por el Subsecretario del Ministerio acreditativo de la superación del mencionado examen<sup>49</sup>. Los requisitos para participar en las pruebas se establecen en el Reglamento de la Ley de Presupuestos y Contabilidad Provincial de 20 de septiembre de 1865 y son los de ser español, mayor de veinticinco años, poseer buena conducta moral acreditada por el alcalde de su pueblo, haber estudiado y practicado *teneduría de libros por partida doble* y conocer la legislación vigente en materia de presupuestos y contabilidad. Por Real Orden de 30 de septiembre de 1865 se aprueba el programa de materias sobre el que debía de versar el examen, se trata de un elemental programa de contabilidad y presupuestos con tres pruebas que debían realizar los aspirantes ante un Tribunal nombrado al efecto. De esta forma nace el *Cuerpo de contadores de Fondos*, después red denominados interventores de Fondos de Administración Local:

#### “EXAMEN PREVIO.

Preguntas que se les harán por escrito, a las cuales habrán de contestar en el plazo de dos horas. Esta contestación recaerá sobre las mismas preguntas para todos los opositores que ejercitarán al mismo tiempo, sin permitírseles uso de libros ni apuntes, ni comunicación entre sí. Los que no fueren aprobados en este ejercicio, no serán admitidos en los siguientes.

48 MARTÍNEZ MARÍN, A., *Funcionarios locales...*, op. cit., p. 42.

49 El programa de materias sobre el que versaría el examen se aprobó por Real Orden de 30 de septiembre de 1856.

### EXAMEN TEÓRICO.

Los que resulten aprobados en el ejercicio anterior, serán llamados por suerte á responder á las preguntas que, de viva voz , les dirija el Tribunal. Este exámen durará 45 minutos y versará sobre las siguientes materias:

- Atribuciones de los Ministros en lo relativo á la Administración provincial.
- Atribuciones de los Gobernadores de provincia en sus relaciones con las Diputaciones y Consejos provinciales.
- Atribuciones de las Diputaciones y Consejos provinciales, principalmente en orden a la Contabilidad.
- Contabilidad general del Estado. Intervención de las Cortes.
- Organización y atribuciones del Tribunal de Cuentas del reino.
- Formación y ejecución de los presupuestos provinciales y rendición de cuentas.
- Teneduría de libros y cálculo mercantil.

### EXAMEN PRÁCTICO.

Este examen consistirá en la resolución de cuestiones prácticas, referentes á las materias que deben ser objeto del exámen teórico, por el tiempo que determine Tribunal”.

No obstante, este contador de fondos estará bajo la superior autoridad del gobernador y entre sus funciones destacan la jefatura del personal encargado de la contabilidad de la provincia, la formación de proyectos de presupuestos que el Gobernador debe presentar a la Diputación para su discusión y ulterior aprobación por el ministro de Gobernación, llevar la cuenta de ingresos y gastos, intervenir todo libramiento, realizar el inventario de bienes y efectos, vigilar la recaudación de los fondos del presupuesto provincial y ser titular de una de las tres llaves del arca destinada a la custodia de los fondos (clavero). Así regulado, el contador se perfila como el antecedente inmediato de los actuales interventores como lo demuestra el hecho de que muchas de sus funciones son hoy en día asumidas por los actuales funcionarios de habilitación estatal. Pero además la mediación del Gobierno central en el nombramiento y separación de los contadores se efectúa, como bien expresa Aguirrezkuneaga, con la intención de garantizar la capacidad o cualificación profesional de estos *funcionarios* y la estabilidad en el desempeño de las funciones de control económico en la Corporaciones<sup>50</sup>.

De esta forma, el profesor García-Trevijano señalaba que con esta figura se produce una especial vinculación al Estado de estos funcionarios provinciales, pues su nombramiento y separación corresponden al Gobierno central y, en concreto, al ministro de Gobernación, gozando también de inamovilidad fundamentada en la importancia de la función económica de intervención

---

50 AGUIRREZKUNEAGA, I., *Origen de los funcionarios...*, op. cit., p. 26.

que, en palabras de este autor, “postulaba su dependencia del Estado, ya que no podía dejarse en manos de cada una de las Corporaciones que debían ser, precisamente, las intervenidas”<sup>51</sup>. Lógicamente la aparición del oficial mayor-contador de Fondos supuso la pérdida de protagonismo de los depositarios de fondos provinciales, cuyo nombramiento correspondía igualmente al ministro de Gobernación, a propuesta en terna por la correspondiente Diputación. En este sentido, Alejandro Nieto ha puesto de manifiesto el hecho de que la decadencia del empleo del depositario coincidiera con la aparición de los contadores, introducidos como “una cuña entre el secretario y el depositario”<sup>52</sup>. En este mismo sentido expresa Martínez Marín que “los dos nuevos empleos, especialmente el de contador de fondos, limitarán las funciones del depositario, pues ciertamente mantiene tareas de recaudación, de fiscalización, custodia y rendición de cuentas [...] con tales debilidad, limitación y condicionalidad que su empleo es de modo diferenciado el menos importante de los tres”<sup>53</sup>. No obstante, el depositario aunque ciertamente ve recortadas sus funciones, conserva como decimos importantes cometidos como los de recaudación de rentas y productos, la recepción de legados y donaciones, la de ingresar las cantidades que la Hacienda le entregue en concepto de recargos y arbitrios que le correspondan a la provincia, verificar los pagos librados por el Gobernador e intervenidos por el contador<sup>54</sup>, posee una de las tres llaves del arca destinada a la custodia de los fondos provinciales y es responsable por alcance de los correspondientes ingresos y gastos.

Resta por señalar que esta nueva configuración de los empleos de la Diputación fue obra de Posada Herrera, ante la necesidad de articular burocráticamente la institución provincial desde el centralismo característico del régimen moderado; no en vano, todos estos nuevos cargos están bajo la autoridad del gobernador civil. Posada partía de un hecho evidente: la necesidad de contar con empleados preparados y cualificados, dado los importantes cometidos que van a ir asumiendo los secretarios, contadores y depositarios de las diputaciones provinciales, pero además debían de ser fieles a un Gobierno que los nombra, y para esta finalidad lo mejor era la absorción de estos

51 GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A., *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. II, Madrid, 1970, p. 1084.

52 NIETO GARCÍA, A., *Historia y elegía...*, op. cit., p. 185.

53 MARTÍNEZ MARÍN, A., *Funcionarios locales...*, op. cit., p. 45.

54 Había que destacar que cuando no hubiera consignación presupuestaria al respecto deberá realizarlos bajo el concepto de libramiento interino, aunque deberá comunicar esta anomalía al Director General de Administración Local.

empleados reservándose el propio Estado su acreditación, nombramiento y separación<sup>55</sup>. Sin embargo, el empleo de secretario de la Diputación vuelve a desaparecer como empleado de la Diputación Provincial por el Real Decreto de 21 de octubre de 1866, obra del nuevo ministro de Gobernación González Bravo, quien sustituyó a Posada Herrera. Con este Real Decreto se da un nuevo golpe de timón hacia el más férreo centralismo de un agónico régimen moderado, adoptando formulas rocambolescas como un Real Decreto por el que se reforman leyes en los términos de unos proyectos de leyes que se adjuntan como texto del propio Real Decreto<sup>56</sup>, y por el que se establece entre otras medidas la facultad gubernativa de nombrar a los alcaldes-corregidores en las poblaciones donde se conceptúe conveniente, en lugar de los ordinarios, a cargo del presupuesto municipal. Además, la referida supresión del secretario como empleado provincial va acompañada de la previsión de que el secretario de la Diputación recaiga en un Diputado, garantizándose la gratuidad del cargo, y de que toda su plantilla será nombrada por el Gobierno. No obstante, el Consejo Provincial sí tendría un secretario, estableciéndose un requisito de titulación para el desempeño de este cargo provincial al señalar que era necesario que el aspirante estuviera en posesión del título de licenciado en Leyes o Administración, o abogado, siendo nombrado por el Gobierno.

También convendría hacer mención al Proyecto de Ley sobre Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos, proyecto que sin embargo nunca se materializaría en Ley. Este proyecto se presentó en las Cortes el 2 de noviembre de 1860 y en lo referente a los secretarios de Ayuntamiento prácticamente copiaba lo dispuesto en la Ley de 1856, retornando al sistema de libre remoción del empleo por acuerdo de las dos terceras partes de los concejales y remisión del acta al Gobernador, pero sí es de destacar el intento de regular los sueldos de los secretarios de Ayuntamiento en función de una escala basada en la población de los términos municipales, asunto que fue objeto de una dura discusión en el seno de la Comisión parlamentaria y que motivó que dos Diputados presentaran como voto particular otro proyecto en el que desaparecía la regulación de los sueldos. Estos proyectos no llegaron a discutirse en

---

55 Vid. sobre la reforma de la Administración periférica del Estado y la figura de los Gobernadores civiles a GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Administración española*, 6.ª edición, Alianza, 1999; SOSA WAGNER, F., “Posada Herrera”, *Temas de LLanes*, 72, Llanes, 1995; MARTÍN SÁNCHEZ, F., *El carácter político como nota histórico configuradora del Gobernador civil (1812-1978)*, Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia, 1987.

56 Vid. FERNÁNDEZ T.R./SANTAMARÍA J.A., *Legislación administrativa...*, op. cit., pp. 818 ss.



las Cortes, como tampoco llegó a debatirse el proyecto de Posada Herrera de 1866 sobre Organización y Atribuciones de Ayuntamientos<sup>57</sup>.

## 5. El sexenio revolucionario (1868-1874)

La agonía del régimen moderado culminó con la Revolución de 1868 que a su vez terminó con el reinado de Isabel II. Se deroga la legislación de régimen local vigente, es decir, la Ley Municipal de 1845 y la Ley Provincial de 1862 y se reestablecían provisionalmente las leyes votadas *o simplemente presentadas* en las Cortes Constituyentes del bienio progresista de 1854-56, por medio del Decreto de 21 de octubre de 1868. Al amparo de este Decreto, obra de Práxedes Mateo Sagasta, se declaraban obligatorias y en vigor las Leyes Municipal y Provincial de 1856, eso sí con algunas reformas introducidas *ex novo* en su articulado.

La Ley Orgánica Provincial que se adjunta al Decreto de 21 de octubre de 1868, atribuye a los secretarios de Diputación el desempeño de las funciones propias de la intervención de fondos provincial, lo que supone la desaparición de los contadores, y se establece como requisito para ser nombrado la superación de un examen realizado por la correspondiente sección del Consejo de Estado que declarará la aptitud de cada uno de los aspirantes numerándolos según el mérito de cada uno<sup>58</sup>. Así por Decreto de 4 de enero de 1869 se dic-

---

57 Vid. BULLÓN RAMÍREZ, A., *Historia del Secretariado...*, op. cit., pp. 161 y 162.

58 El art. 38 de la Ley Orgánica Provincial señalaba que podían ser nombrados secretario de una Diputación Provincial cualquier español que reuniendo las circunstancias establecidas en el art. 37 pruebe en el examen al que se refiere el art. 40 que “conoce, comprende y sabe en su letra, espíritu y aplicaciones la Constitución de la monarquía, las Leyes Orgánicas Provincial y Municipal, la Administración económica y todas las demás leyes y disposiciones de Gobierno relativas a los mismos”, y además el candidato ha de encontrarse en alguno de los siguientes casos:

1º. Ser o haber sido secretario de Diputación por elección de la misma al promulgar la ley, y se acredite su celo, inteligencia y honradez.

2º. Ser o haber sido secretario de Ayuntamiento en capital de provincia durante seis años a satisfacción de la Corporación y sin queja del Gobernador.

3º. Ser o haber sido dos años al menos secretario de Ayuntamiento de primera clase o cuatro de segunda.

4º. Haber servido quince años al menos con notas de distinción en el ejército o la armada, y dos de ellos al menos en clase de Jefe efectivo.

5º. Haber servido quince años al menos con notas de distinción en cualquier ramo de la Administración pública, y dos de ellos con sueldo de al menos 12.000 reales.



taron normas para realizar los primeros exámenes de plazas de secretarios de Diputación y se celebraron las primeras oposiciones que tuvieron lugar en Madrid el 28 de febrero de 1869 ante tres tribunales distintos, integrados por consejeros de Estado, diputados provinciales y catedráticos de Derecho Administrativo, y en las que los candidatos admitidos se enfrentaron a tres ejercicios (escrito, oral y caso práctico) que versaron sobre Derecho político y administrativo, práctica de la Administración civil y económica, sobre la letra, espíritu y aplicación de las leyes provinciales, municipal, y sobre todas las demás leyes y disposiciones de gobierno relativas a los mismos ramos<sup>59</sup>. De esta convocatoria salió la primera promoción de secretarios de Administración Local en España, y las provisiones de destinos correspondientes se efectuaron bajo la modalidad de terna de candidatos propuestos desde el Ministerio de la Gobernación para cada secretaría de Diputación provincial, con elección libre entre los mismos por la respectiva Administración provincial.

De este modo, el nombramiento del secretario correspondía a la Diputación, pero debía recaer entre los miembros que figuraban en una terna formada por el Ministerio de Gobernación y en la que debían integrarse los tres examinados que habiendo superado el examen *resulten tener la aptitud, servicios y méritos superiores*. La Diputación era libre para elegir de los tres a quien quisiera y el Ministerio le concedería el correspondiente *título de agraciado* tal y como establece el art. 40 de la Ley. Sus funciones se recogían en el art. 44 y eran las mismas que las del secretario de Ayuntamiento de la Ley municipal de la misma fecha.

El Decreto de 1868 viene a reproducir básicamente la Ley de 1856, de inspiración progresista y liberal, y ofrece en diez artículos una regulación relativamente extensa y específica de los secretarios de Ayuntamiento, configurándose como un empleo cuyo nombramiento corresponde al propio Ayuntamiento entre personas que cumplan los requisitos de ser español, mayor de edad y encontrarse en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, pudiendo ser libremente cesado por el voto de las dos terceras partes del número de concejales. Se exige también determinados requisitos de publicidad de las vacantes, que han de ser ofertadas en el Boletín Oficial de la provincia y en el caso de Ayuntamientos importantes además en la *Gaceta del Gobierno*. También se detallan las funciones de los secretarios en la Ley en la que ade-

---

6º. Estar graduado de Licenciado, y llevar al menos dos años de ejercicio legal, público, notorio y bien reputado de la profesión respectiva.

59 Vid. BULLÓN RAMÍREZ, A., *Historia del Secretariado...*, op. cit., p. 167.

más de las propias del empleo, se añaden las de contador con la atribución de las funciones de registro de entradas y salidas de caudales, y autorización de libramientos, y las del archivero<sup>60</sup>. Sin embargo, nos encontramos en un periodo de continuos cambios políticos y normativos, y tan solo un año después de haberse celebrado las primeras *oposiciones*, la Ley Provincial de 20 de agosto de 1870 suprime el régimen de oposición para los secretarios y reinstaura la figura de contador, suprimida en la legislación anterior. Convendría recordar que la Ley Provincial de 1870, al igual que la Ley Municipal de esa misma fecha, se aprueban tras la promulgación de la Constitución de 1869, cuyo art. 99 trazaba los principios básicos de la organización de las Diputaciones y Ayuntamientos, que serían regulados por leyes especiales, atribuyendo a las Corporaciones locales el gobierno y dirección de los intereses peculiares de las provincias y municipios, la publicidad de las sesiones, acuerdos, presupuestos y cuentas, y que las intervenciones del poder legislativo y ejecutivo lo serían para impedir que se extralimitasen en sus atribuciones en perjuicio del interés general<sup>61</sup>.

En cuanto a la regulación que estas normas hacen de la función secretarial, son pocas las novedades que introduce en relación con la regulación contenida en las Leyes de 1856. No obstante, se introduce una nueva función a las propias de los secretarios que la permanecido hasta la actualidad, la de redactar el extracto de los acuerdos adoptados por la Corporación para remitir al gobernador civil de la provincia e insertar en el Boletín Oficial de la Provincia, así como la de asumir las funciones de contador de Fondos en los Ayuntamientos en los que no existiese el cargo y la secretaría de la Junta municipal y de la Asamblea de Vocales, nuevos órganos colegiados de los Ayuntamientos. Por lo demás la Ley Municipal de 1870 sigue una línea continuista manteniendo la libre elección de los secretarios (art. 115) y su libre destitución (art. 117). Sin embargo, en la Ley Provincial la función secretarial apenas aparecía

---

60 Arts. 97 y ss. de la Ley Municipal declarada vigente por el Decreto de 21 de Octubre de 1868. Vid. FERNANDEZ T.R./SANTAMARÍA, J.A., *Legislación administrativa...*, op. cit., pp. 829 ss.

61 Las directrices del Proyecto de Ley las resumía la propia Comisión: “la autonomía local en el orden administrativo y la delegación en el político; la separación entre la parte deliberativa y la ejecutiva; la publicidad de todos los actos de las Corporaciones; la intervención del Poder supremo en cuanto baste para asegurar el cumplimiento de las leyes y la responsabilidad completa y eficaz ante la Administración o los Tribunales de Justicia, son los principios carnales en que están fundados los proyectos”. Vid. *Diario de Sesiones*. Tomo IX, p. 5888, Apéndice 3.º al núm. 221.

regulada y sus funciones son las establecidas en la Ley de 1856, aunque con la reaparición del contador o interventor las funciones propias de estos, que en la Ley de 1856 se le atribuían al secretario, vuelven a su titular.

Desaparece también el sistema de acreditación de los secretarios a través de oposiciones puesto en práctica tan solo un año antes, lo que motivó el problema de la situación en la que quedaban aquellos que habían obtenido sus empleos por oposición, ya que la Ley establecía nuevamente la libertad de las Diputaciones para nombrar y separar al secretario. De esta forma, expresa Bullón Ramírez que “No podía pasar inadvertida la anomalía de que el régimen revolucionario hubiera establecido un sistema de oposiciones para proveer las Secretarías de Diputaciones y el mismo régimen, al probar (sic) la ley provincial, dejase en libertad de nombrar y separar a los secretarios que obtuvieron sus plazas en las oposiciones convocadas por sus propias órdenes. Esta anomalía daría lugar a la segunda intervención a cargo de don Francisco Silvela, quien presentó una enmienda en la que proponía que «los empleados que hubieran obtenido sus destinos por oposición no podrían ser removidos ni separados, sino por causa justificada, en expediente que se instruyese con audiencia, dándose vía contenciosa contra su resolución»”<sup>62</sup>.

Esta enmienda se incorporó a la Ley como disposición transitoria lo que suponía la clara opción del legislador por el nombramiento y remoción totalmente discrecional del secretario, basado en la necesaria relación de confianza entre este cargo y los respectivos alcaldes, pues la responsabilidad derivada de los actos realizados por el secretario no recaía sobre su persona, a diferencia del contador, sino sobre los diputados, razón por la que los parlamentarios de 1870 abogaban por la necesidad de que el secretario inspirase absoluta confianza a los diputados o concejales<sup>63</sup>. Precisamente, durante el debate parlamentario el diputado Torres Mena, planteó la necesidad de reforzar el papel del secretario de Ayuntamiento configurándolo como un funcionario público, con preferencia para la provisión de empleos en la Administración civil y provincial, con una clara tendencia a la profesionalización del cargo, formando escalafones profesionales por cada Diputación Provincial de todas las secretarías de Ayuntamiento de la provincia, dividiéndolas en cuatro grados y regulando sus sueldos y exigir mayores requisitos para el nombramiento, y someter este al control y aprobación de la Diputación provincial, y exigir el conocimiento de la Constitución, las leyes provincial y municipal

62 BULLÓN RAMÍREZ, A., *Historia del Secretariado...*, op. cit., p. 175.

63 *Ibíd.*, p. 177.

y ser motivo de preferencia el ser licenciados en jurisprudencia, habilitados en la carrera del Notariado o haber servido otros cargos en la administración provincial o general.

Sin duda la enmienda presentada por Torres Mena era la manifestación de una corriente doctrinal que planteaba la necesidad de otorgar a los secretarios de un mayor protagonismo sobre la base de dotarle de funciones a fin de “dirigir y realizar en la esfera del derecho la acción administrativa”, y así señalaría que:

“confundidas en lo antiguo las atribuciones de los Ayuntamientos y predominando en ellas principalmente las de carácter judicial, la necesidad formulada por la costumbre hizo que estos mismos ayuntamientos nombrasen una persona que autorizase sus actos y sus disposiciones, la cual debía tener precisamente el carácter de Escribano público o de número; pero como quiera que no era fácil, y de ordinario sucedía que en los pueblos cabeza de Ayuntamiento hubiese siempre Escribanos a quienes confiar esta gestión municipal, la costumbre obligó también a los Ayuntamientos a nombrar personas legas que sustituyesen a los Escribanos de número o públicos, que diesen razón de los actos o de los fechos que autorizaran, por lo cual sin duda se les llamó “fieles de fechos” [...] Cambiada en parte la índole de los Ayuntamientos por el nuevo derecho público, así los Escribanos de Ayuntamiento como sus sustitutos, los “fieles de fechos” vinieron a desaparecer sustituyéndolos con otros funcionarios de una índole puramente administrativa, cuyo carácter determinó primeramente, entre nosotros, la Constitución de 1812 [...] Planteado el nuevo derecho, y a medida que se iba desenvolviendo los nuevos principios de gobierno, los secretarios de Ayuntamiento iban revistiendo el carácter también nuevo, o sea, el puramente administrativo que correspondía a las funciones del Municipio [...] Hay necesidad de otorgar al secretario de Ayuntamiento, órgano vivo de la ley y custodio permanente del fuego sagrado de la misma, los medios necesarios para que pueda realizar, de una manera tranquila y eficaz el cúmulo inmenso y nunca interrumpido de sus diversas funciones. Los secretarios de Ayuntamiento son los mentores, los guías de los Ayuntamientos; son las piedras angulares de la administración municipal; son el vínculo de enlace entre la renovación periódica de los Ayuntamientos sin cuyo vínculo la Administración municipal ha de caer precisamente en un caos inextricable en la mayor parte de los pueblos rurales, sobre todo agitándose estérilmente bajo la acción de alcaldes ignorantes o interesados”<sup>64</sup>.

Aunque la enmienda presentada fue rechazada casi en su totalidad nos queda la inquietud, reflejada en su texto y en la intervención de su autor, de un importante sector de la opinión pública que postulaba la necesidad de configurar a los secretarios como garantes de la legalidad y responsables de la

---

64 Vid. *Diario de Sesiones*, tomo XII, núm. 286, sesión de 20 de mayo de 1870, p. 8175.

buena administración de los Ayuntamientos españoles y no en vano se sigue configurando normativamente al secretario como el empleado más importante del Ayuntamiento y de la Diputación provincial.

Con las Leyes de 1870 quedan definitivamente institucionalizados de modo preceptivo los empleos de secretario, contador y depositario en las Diputaciones e igualmente diferencia sus funciones en los Ayuntamientos, aunque como expresa Martínez Marín con el realismo de la multiplicidad y debilidad económica local solo se establece de modo preceptivo el primero y facultativos los restantes en los Ayuntamientos<sup>65</sup>. Sin lugar a dudas, la gran novedad de la Ley Municipal de 1870 fue la instauración de la intervención municipal a cargo del contador<sup>66</sup>, cinco años después de la creación de la figura del contador de la Diputación provincial, al que se le atribuyen además funciones de *clavero* (art. 151) y de formación de las cuentas de cada ejercicio (art. 152). La parquedad de la regulación de este empleo contenida en la Ley Municipal contrasta, sin embargo, con la regulación de la ley Provincial que, sin ser extensa, sí aclara bastante la posición institucional que cada uno de estos empleos ocupa en la Diputación.

Como se indicó anteriormente el contador-interventor tiene su entrada en la Administración local con la Ley de 29 de septiembre de 1865, reguladora de la intervención y contabilidad de las provincias, actuando como puente y pieza de control de la Administración del Estado sobre los municipios. Precisamente el contador, tal y como queda configurado en la Ley, recibe funciones del secretario y del depositario, aunque como ha demostrado Alejandro Nieto sus atribuciones más importantes las recibe precisamente del secretario, asumiendo funciones de contabilidad, de fiscalización de los ingresos y gastos y de recaudación<sup>67</sup>. Precisamente, en el ámbito de la Administración municipal, la Ley de 1870 en su art. 148 despoja definitivamente al secretario de sus funciones interventoras, encomendándoselas al contador o, en su caso, a un Regidor especializado, al tiempo que asume del depositario la competencia para la formación de las cuentas. Queda así configurada embrionariamente la figura del interventor de Administración local como uno de los tres empleados claves de la Administración municipal y provincial española.

65 MARÍNEZ MARÍN, A., *Funcionarios locales...*, op. cit., p. 55.

66 Así dispone el art. 148 de la Ley Municipal de 20 de agosto de 1870 que “[...] La intervención municipal estará a cargo del contador, donde le hubiere, y en su defecto se ejercerá por un Regidor, elegido por el Ayuntamiento”.

67 Vid. NIETO GARCÍA, A., “Historia y elegía de...”, op. cit., p. 188.

El art. 71 de la Ley Provincial aclara que las dependencias de la Diputación Provincial se componen de la secretaría, de la contaduría y de la depositaría, y añade que “al frente de cada una de estas secciones habrá un jefe, bajo cuyas órdenes servirán los empleados necesarios”. La Diputación provincial nombra y separa a los tres jefes indicados (art. 71), que no son otros que el secretario, el contador y el depositario (art. 72), y respecto al contador, señala el art. 75 que su nombramiento se habrá por *concurso* entre los que reúnan las circunstancias siguientes:

a) ser o haber sido contador con arreglo a esta Ley en provincia de igual categoría;

b) haber desempeñado durante más de dos años, con las mismas condiciones, igual destino en provincia de categoría inmediatamente inferior;

c) Haber servido durante seis años, y entre ellos dos como Oficial primero de Contaduría u otro destino análogo, en la misma provincia u otra de igual categoría;

d) Ser profesor mercantil.

El contador tiene a su cargo la oficina de cuenta y la intervención de fondos provinciales. En tal concepto registra las entradas y salidas de fondos, autoriza con el vicepresidente los libramientos, hace los asientos necesarios en los libros que lleve al efecto y prepara los presupuestos y cuentas que han de ser sometidas a la Diputación (art. 76)

Por su parte, el depositario también es nombrado y cesado libremente por la Corporación, quien también fija sus retribuciones y las fianzas que deben prestar. De este modo, en la Ley Provincial se señala que el depositario es el único encargado de la custodia de los fondos provinciales, y además se indica que si la entidad de los fondos lo consiente, habrá dos cajas: una general, con tres llaves que tendrán el vicepresidente, el depositario y el contador, y otra diaria bajo la guarda exclusiva del depositario. De esta forma, con la aparición del contador, el depositario queda reducido a la custodia de los fondos provinciales y a las de cajero en cuanto solo pagará o recibirá las cantidades provistas de mandamiento autorizante del vicepresidente y del contador. Así, con bastante acierto expresa Alejandro Nieto que el depositario abandona su protagonismo tradicional y “resbala inequívocamente a una posición de segunda fila, cada vez más desdibujada: presionado, de un lado, por los recaudadores de contribuciones y, por otro, y sobre todo, por los contadores”, y señala que el proceso de decadencia de los depositarios no se debe a razones ideológicas, sino a dos causas fundamentales. En primer término, es conse-

cuencia directa de la correlativa decadencia de la Hacienda patrimonial de los municipios, del empobrecimiento de los municipios y la pérdida de su autonomía, pasando a depender de rentas tributarias ajenas, en el sentido de que eran autorizadas por el legislador del Estado, y precisamente por ello los recaudadores de contribuciones pasaron a un plano funcional superior a costa de los depositarios que habían perdido un área fundamental de gestión; y, en segundo término, señala este autor que al perderse autonomía financiera y magnificarse los impuestos de legitimación estatal, la Administración del Estado entendió que su gestión debía ser controlada especialmente a través de unos funcionarios paralelos a los que estaban actuando a nivel estatal, y es así como aparecen los contadores<sup>68</sup>.

---

68 NIETO GARCÍA, A., “Historia y elegía de...”, op. cit., p. 184. Precisamente para el profesor Nieto el proceso de decadencia de los depositarios no se debe a razones ideológicas, sino a dos causas fundamentales. En primer término, es consecuencia directa de la correlativa decadencia de la Hacienda patrimonial de los municipios, del empobrecimiento de los municipios y la pérdida de su autonomía, pasando a depender de rentas tributarias ajenas, en el sentido de que eran autorizadas por el legislador del Estado, y precisamente por ello los recaudadores de contribuciones pasaron a un plano funcional superior a costa de los depositarios que habían perdido un área fundamental de gestión; y, en segundo término, señala este autor que al perderse autonomía financiera y magnificarse los impuestos de legitimación estatal, la Administración del Estado entendió que su gestión debía ser controlada especialmente a través de unos funcionarios paralelos a los que estaban actuando a nivel estatal, y es así como aparecen los contadores.





## LA RESTAURACIÓN: CREACIÓN DE LOS CUERPOS DE SECRETARIOS Y CONTADORES, Y DECADENCIA DE LOS DEPOSITARIOS

### 1. Los secretarios, contadores y depositarios en las leyes municipal y provincial de 1877: la habilitación nacional de los secretarios y contadores

A finales de 1874 fue restaurada la Monarquía en la persona de Alfonso XII, y las Cortes Constituyentes en 1876 aprobaron una Constitución de carácter flexible y ecléctico que estaría en vigor hasta 1923, cuyo Título X, copia literal del Título VIII de la Constitución de 1869, remitía a las Leyes Municipal y Provincial la regulación del régimen local. El 23 de mayo de 1876 se presentó a las Cortes un proyecto de reforma de las Leyes de 1870 que, en lo que respecta al secretariado de Ayuntamientos y Diputaciones, recogía una importante modificación del régimen vigente al reservar nada menos que al Gobierno la destitución e incluso el traslado de los secretarios de ayuntamientos y diputaciones. La Comisión parlamentaria, sin embargo, modificó este punto manteniendo el sistema de destitución por acuerdo de las dos terceras partes de los Concejales, sin necesidad de previo expediente en el caso de los ayuntamientos y con la tramitación de ese expediente previo en el caso de los secretarios de diputaciones. El 11 de julio de 1877 se publicaron los textos refundidos de ambas leyes. No obstante, la Ley Provincial sufriría una nueva reforma en 1882, y esta nueva Ley subsistiría hasta el Estatuto Provincial de 1925, al igual que ocurrió con la Ley Municipal hasta el Estatuto Municipal de 1924.

Como expresa Aguirrezkueaga, en estas Leyes no se aprecian novedades destacables en cuanto al régimen jurídico de los secretarios y depositarios municipales en relación con el *status* derivado de la Ley de 1870, y en consecuencia los Ayuntamientos seguirán nombrando y separando libremente a los depositarios y nombrarán, previo concurso, a los secretarios entre personas mayores de edad, que se encuentren en pleno goce de sus derechos civiles y políticos y que posean conocimientos de instrucción primaria, siendo su destitución válida cuando lo acuerden las dos terceras partes de la totalidad de los concejales<sup>1</sup>. Ahora bien, como consecuencia del fortalecimiento del

---

1 AGUIRREZKUNEAGA, I., *Origen de los funcionarios...*, op. cit., p. 30.

poder central, se hacía preciso la comunicación del acuerdo al gobernador, quien podía suspenderlo y destituirlo directamente sin necesidad de intervención municipal mediando causa grave, dando parte al Gobierno a fin de que, con audiencia del interesado y oyendo al Consejo de Estado, pudiera el Gobierno adoptar la resolución de destitución (art. 124).

Por su parte, el art. 73 de la Ley Provincial de 1877 establecía que corresponde a las diputaciones provinciales, en las vacantes que concurren, el nombramiento previo concurso de sus secretarios y su suspensión, previo expediente, estableciéndose que el concurso para el nombramiento de los secretarios de las diputaciones se ajustaría al Decreto-Ley de 24 de octubre de 1868, a la Orden de 24 de noviembre del mismo año y al Decreto de 4 de enero de 1869, añadiendo que los que obtuvieron sus cargos con arreglo a esas disposiciones y los demás funcionarios provinciales nombrados previa oposición, serían respetados en sus derechos adquiridos.

A la vista de ambas regulaciones llama la atención, como puso de manifiesto Bullón Ramírez, la diferencia normativa de trato que se le da a los secretarios de ayuntamientos y a los secretarios de diputaciones, dotándoles a estos últimos de mayores garantías para el ejercicio de sus funciones<sup>2</sup>, y respetándose en parte la obra legislativa de 1868 que, a su vez, implantó el *proyecto de Escosura* de 1856. El restablecimiento del sistema de oposición para el acceso a los concursos convocados para cubrir vacantes de secretarios de diputaciones es sin duda buena muestra de ello. Pero también es fruto del fortalecimiento gubernativo la comunicación al gobernador del nombramiento de los secretarios de ayuntamientos y la posibilidad de su destitución por la autoridad gubernativa. Por su parte, es de destacar cómo el art. 75 sintetiza cuál es el papel de los secretarios en la Administración provincial, indicando de forma genérica que tienen a su cargo la preparación y tramitación de los asuntos que hayan de conocer la Comisión y Diputación, la redacción de sus actas y acuerdos, la correspondencia y el cuidado y conservación de su Archivo, y así firma con el Presidente los dictámenes, resoluciones y sentencias de la Comisión, autorizándolas con el sello de la provincia, cuya guarda le estará encomendada, y cuida de que sean notificadas a quien corresponda.

Por lo que se refiere a los contadores municipales, con la Ley de 1877 reciben una categoría profesional que el régimen moderado ya había positivizado en su homólogo provincial. La Ley municipal prevé la existencia de contadores en municipios cuyo presupuesto de gastos no baje de *cien mil pesetas* y

---

2 BULLÓN RAMÍREZ, A., *Historia del secretariado...*, op. cit., p. 179.

su elección debe recaer necesariamente entre quienes previamente hubieren aprobado una oposición pública a celebrar en Madrid. En consecuencia, para ser nombrado contador municipal es precisa la obtención de un título de aptitud, remitiéndose la ley a un reglamento para la determinación de las clases y sueldos de estos funcionarios, sin perjuicio de los derechos adquiridos de quienes ostentasen el empleo de contador a la fecha de entrada en vigor de la Ley. Su remoción corresponde a los propios ayuntamientos, pero se exige para que pueda ser acordada la concurrencia de *causa grave* y la tramitación de un expediente administrativo cuya resolución podrá ser recurrida en alzada ante el gobernador, quien resolverá oyendo a la Comisión Provincial, lo que constituía ciertas garantías para aquellos al tiempo que evidenciaba el interés del régimen de la Restauración de no atribuir a los propios ayuntamientos la decisión final de separar a estos cargos municipales, lo que constituye una manifestación del centralismo propio del modelo diseñado por la Constitución de 1876. Por su parte, con la Ley Provincial de 1877 se restablece igualmente el Cuerpo de contadores de fondos provinciales conforme a la Ley y el Reglamento de 20 de septiembre de 1865.

El depositario, en el supuesto que lo hubiere, y los recaudadores continúan siendo nombrados y separados libremente por los Ayuntamientos, atribuyendo el art. 157 de la Ley Municipal de 1877 a los propios Ayuntamientos la facultad de fijar sus retribuciones y fianzas que deban ser exigidas<sup>3</sup>. La pérdida de protagonismo del depositario en relación con el de la época isabelina es palpable. Como señala Martínez Marín bastaría este carácter existencial facultativo, la ausencia de regulación básica y la libre designación por la autoridad gubernativa para evidenciar la menor importancia que este empleo continúa teniendo durante la Restauración en relación con los secretarios o los propios contadores<sup>4</sup>. En el ámbito de las diputaciones provinciales se configura el depositario como jefe de una de las tres dependencias en las que orgánicamente queda dividida la institución provincial, asumiendo las características funciones de custodia de los fondos, tenencia de una de las tres llaves de la Caja y de cajero, en cuanto que cobra y paga las cantidades en virtud de mandamiento autorizado por el ordenador de pagos y el contador.

---

3 En la Ley Municipal se prevé que si en el pueblo no hubiere persona que quiera encargarse de la custodia de fondos, el cargo de depositario será declarado *concejal y obligatorio*; pero no llevaría aneja la prestación de fianzas, y los gastos que originasen serán de cuenta del Municipio (art. 157 *in fine*).

4 MARTÍNEZ MARÍN, A., *Funcionarios locales...*, op. cit., p. 60.

Su nombramiento y separación, al igual que su homólogo municipal, es libre por la propia Diputación, tal y como dispone el art. 72 de la Ley Provincial de 1877.

## 2. La Ley provincial de 1882: la vuelta al sistema de libre designación y remoción de los secretarios de diputación

El régimen provincial sufre una nueva reforma con la Ley de 29 de agosto de 1882, cuyas modificaciones esenciales con respecto a la anterior se justificaban, según indicaba su Exposición de Motivos, en la necesidad de lograr una mayor participación de las minorías, de organizar las Comisiones provinciales y por la ampliación del derecho de sufragio. Pero esta Ley supuso un importante paso atrás en tanto que suprimía la habilitación de los secretarios y contadores, y reinstauraba la libre elección y separación sin necesidad, en este último caso, de tramitación de expediente, aunque respetando los derechos adquiridos de quienes hubieren accedido a estas plazas por oposición. En el proyecto de Ley, obra del ministro de Gobernación Venancio González, se establecía la libre separación de todos los empleados provinciales, entre los que se comprendía a los secretarios y contadores sin referencia alguna a los nombrados por oposición entre 1865 y 1869. Sin embargo, la comisión parlamentaria introdujo un párrafo en el artículo del proyecto que pasó a ser el 104 del dictamen en el que se decía: “el nombramiento de secretarios y contadores se entenderá sin perjuicio de los derechos adquiridos”.

La Ley de 1882 regula en su Capítulo IX, del Título II, denominado “Empleados y agentes de la Administración provincial”, los empleos de secretario, contador y depositario, aunque prácticamente se limita a copiar los artículos correspondientes de la Ley Provincial de 1877 (arts. 76 ss.), dividiendo orgánicamente la Diputación en las tres clásicas dependencias de secretaría, contaduría y depositaría, como lo hiciera ya la Ley de 1877, y tras señalar la competencia de la Diputación para el nombramiento, separación y fijación de los sueldos de los empleados provinciales (art. 104), dedica los tres siguientes artículos a realizar una regulación bastante somera de las funciones que se le encomiendan a estos empleados. Así, el art. 105 atribuye al secretario la preparación y tramitación de los asuntos que hayan de conocer la Diputación y la Comisión Provincial, la redacción de actas y acuerdos, la correspondencia y el cuidado y conservación de su archivo, así como la firma, junto con el presidente, de los Decretos y acuerdos de la Comisión Provincial, y testimonios

que se libren de las actas de la Diputación, autorizándolos con el sello de la provincia, cuya guarda le estará encomendada. El contador tendría a su cargo la *oficina de cuentas y razón*, y la intervención de fondos provinciales, y en tal concepto registra las entradas y salidas de los fondos, autoriza con el ordenador los pagos de los libramientos, hace los asientos necesarios en los libros y prepara los presupuestos y las cuentas que se someten a la decisión de la Diputación (art. 105). Finalmente, el art. 106 señala que el depositario es el único encargado de la custodia de los fondos de la provincia, y advierte que no hará pagos ni recibirá cantidades, sino en virtud de un mandamiento autorizado por el ordenador de pagos y el contador.

Pero, sin lugar a dudas, el aspecto a destacar de esta regulación es la vuelta al sistema de libre designación y la consiguiente desaparición del sistema de acreditación mediante oposición. Ahora bien, como ha señalado Aguirrezkuneaga “los reglamentos de desarrollo se anudan al sistema precedente, *per saltum*, sin oposición jurídica alguna”<sup>5</sup>. De hecho esta vuelta al sistema anterior de libre y discrecional designación generó la oposición de algunos sectores parlamentarios que abogaban por esta habilitación mediante el sistema de oposición, así como por la necesidad de que estos funcionarios (secretarios y contadores) debieran estar en posesión de determinadas condiciones y títulos que avalasen la aptitud de quienes iban a ocupar los puestos más importantes de los Ayuntamientos y de las Diputaciones.

El propio autor del proyecto de 1882 y ministro de la Gobernación había presentado simultáneamente con este proyecto otro por el que se creaba el Cuerpo de Funcionarios de Administración Local. En el que se integraban los funcionarios que prestasen servicios en la Dirección General de Administración Local y en las Diputaciones y Ayuntamientos. De esta forma, el 20 de marzo de 1882 se presenta en las Cortes un Proyecto de Ley de creación del *Cuerpo de Administración Local* con el doble objetivo perseguido por su autor: por un lado acabar con el caciquismo y por otro ahondar en la necesaria descentralización administrativa. Dentro de este Cuerpo, considerando a sus integrantes como funcionarios de la Administración civil, se integrarían los funcionarios de plantilla, secretarios, contadores y oficiales de los Ayuntamientos y Diputaciones. Además, este proyecto partía de la división de estos funcionarios en dos escalafones, uno superior, de oficiales cuartos a jefes de Administración de 1.<sup>a</sup>, y otro *inferior*, desde aspirante segundo a oficial quinto. Para el escalafón superior se exigía el título de licenciado en Derecho, y

---

5 AGUIRREZKUNEAGA, I. *Origen de los funcionarios...*, op. cit., p. 31.

para el inferior la superación de un examen. Los secretarios e interventores eran designados entre los integrantes del Cuerpo libremente por la Corporación y la separación solo podría acordarse previa tramitación de expediente disciplinario al funcionario por la comisión de falta grave<sup>6</sup>.

Este proyecto no fue más que el primero de una serie de iniciativas legislativas cuyo objetivo no era otro que la reforma de los sistemas de acceso y del régimen jurídico de los secretarios, interventores o contadores y tesoreros, consciente de la importancia de estos funcionarios y del papel que debían asumir en la dirección de la Administración local de la época. Bullón Ramírez ha estudiado pormenorizadamente todos estos proyectos que van a culminar con la creación mediante el Real Decreto de 11 de diciembre de 1900 (publicado en la *Gaceta de Madrid* de 13 de diciembre de 1900) del Cuerpo Especial de Secretarios de Diputación y del Cuerpo de Contadores<sup>7</sup>. Precisamente ha destacado este autor que todos los proyectos (proyecto de Romero Robledo de 27 de diciembre de 1884, de Venancio González de 12 de julio de 1886, de Francisco Silvela cuya redacción se ordenó por Real Orden de 20 de julio de 1891, de Bullón de la Torre de 9 de junio de 1894, etc..) tenían como directrices la modificación de la regulación de estos empleos, tal y como establecía la Ley Municipal a fin de dotarle de un carácter profesional y estable. En definitiva, se evidenciaba la tendencia de la necesidad de exigir título académico de licenciado en Derecho para acceder a diputaciones y ayuntamientos importantes y la superación de una oposición, e incluso en algún proyecto se los consideraba como funcionarios de la Administración Civil del Estado.

No en vano la situación que origina la Ley de 1884 es un tanto caótica pues nos encontramos por un lado con aquellos secretarios y contadores que han sido nombrados con anterioridad a esta Ley y que superaron las correspondientes pruebas de aptitud. Estos se encontrarían amparados por la normativa por la que fueron nombrados y consecuentemente tanto su suspensión como su separación del servicio deberían realizarse de conformidad con aquella normativa. Como consecuencia de ello la situación legal de los titulares de estos empleos difieren sustancialmente: unos nombrados entre personas habilitadas por la superación de un examen y otros simplemente libremente nombrados, y así mientras que los primeros tienen garantizadas en cierta forma su inmovilidad, los segundos pueden ser libremente cesados sin necesidad de tramitar expediente.

6 BULLÓN RAMÍREZ, A., *Historia del Secretariado...*, op. cit., p. 184.

7 Vid. ibídem, pp. 183-190, 120 ss.

Esta situación motivaría las quejas tanto del colectivo afectado como la crítica doctrinal de la época, fundamentando las iniciativas de reforma antes aludidas<sup>8</sup>. Precisamente Mellado, refiriéndose al colectivo de los secretarios de Ayuntamiento, expresaba que:

“[...] de lo que pudiéramos llamar funcionarios administrativos municipales, los secretarios de Ayuntamiento son los que tienen mayor importancia [...] si nos fijamos en el gran número de alcaldes que desgraciadamente no saben leer ni escribir, comprendemos que los secretarios de Ayuntamiento son el alma y base del distrito municipal. He ahí la grandísima importancia teórica y práctica de estos funcionarios si han de responder rectamente a su misión. Una buena ley que regule y establezca las condiciones de los secretarios de Ayuntamiento hará en pro más beneficios que una perfecta ley municipal”<sup>9</sup>.

Y otro autor contemporáneo, Vera y Casado, refiriéndose a la situación del secretariado de Administración local argumentaría que

“El secretario sabe que depende en absoluto e incondicionalmente de la buena o mala voluntad de los Señores Concejales... y sabe que el negarse a la más insignificante exigencia... trae aparejada una perenne conjetura para quitarle el empleo”<sup>10</sup>.

Así propone como remedios para corregir tales defectos, entre otros, la regulación de la carrera de secretarios asimilándolos a los empleados del Estado, y considerando como jefes superiores de Administración a los de la 1.<sup>a</sup> categoría (Madrid) y a los de 2.<sup>a</sup> (Municipios de más de 100.000 habitantes), debiéndose establecer a un sistema de ingreso mediante oposición en la que los licenciados en Derecho ingresarían por la 7.<sup>a</sup> categoría y las vacantes se cubrirían en todo caso por oposición entre los cesantes de igual clase y los que tuvieran una categoría inmediata inferior.

De esta forma, se puede observar como el panorama del secretariado, y también de los otros dos empleados municipales y provinciales –el contador y el depositario– empieza a cambiar, alterándose en sus líneas fundamentales

---

8 Vid. MELLADO, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, 3.<sup>a</sup> ed., Madrid, 1899; VERA Y CASADO, B., *La Administración Local. Memoria sobre los vicios y abusos existentes en los Municipios. Proyectos y Bases para corregirlos*, Madrid, 1993; ROMERA, E., *La Administración local. Reconocidas causas de su lamentable estado y remedios heroicos que precisa*, Almazán, 1896.

9 MELLADO, F., *Tratado de Derecho...*, op. cit., p. 215.

10 VERA Y CASADO, B., *La Administración local...* Citado por AGUIRREZKUNEA-GA, I., *Origen de los funcionarios...*, op. cit., p. 32.



cual es el papel que deben asumir en el seno de una organización necesitada de profesionales jurídicos y expertos en administración, dotados de la necesaria independencia y neutralidad para el ejercicio de unas funciones que requieren grandes dosis de imparcialidad dentro de un sistema dominado por el caciquismo y el analfabetismo de muchos de los alcaldes y regidores municipales. El terreno estaba abonado para la reforma de estos empleos precisamente al albur de la propia evolución del régimen local, de su mayor complejidad técnica y de la necesidad constante de asesoramiento jurídico de quienes deben regir una administración sometida a unas normas cada vez más complejas.

### 3. La creación del cuerpo de secretarios de la diputación

Como ya hemos apuntado anteriormente, por Real Decreto de 11 de diciembre de 1900 se aprueba el Reglamento de Secretarios de Diputaciones Provinciales, publicado en la *Gaceta de Madrid* el 13 de diciembre de 1900, y se crea el Cuerpo Especial de Secretarios de Diputación que estaría inicialmente integrado por todos quienes ostentaren tal puesto en propiedad, más aquellos que en lo sucesivo, estando en posesión de las condiciones y del título de aptitud que el propio Reglamento determina, sean nombrados en la forma que se establece en él (art.1). Estos secretarios, según el citado reglamento, formaban un Cuerpo especial bajo la jefatura del ministro de Gobernación. De sus componentes se llevaría un Registro en la Dirección General de Administración.

El ingreso en este Cuerpo se obtenía mediante la superación de un examen ante un Tribunal constituido en Madrid bajo la presidencia del Director General de Administración. Para poder optar a dicho ingreso se precisaba reunir alguna de las siguientes condiciones: título de abogado, haber servido en Diputaciones Provinciales por espacio de diez años como jefe de negociado, ser oficial mayor de Diputaciones o ser contador de fondos. El programa de materias para los exámenes se publicaría en la *Gaceta de Madrid*, según dispone el art. 10, y en los Boletines Oficiales de las provincias, y tendrá dos partes: la primera versaría sobre la naturaleza, historia y organización de los ayuntamientos y diputaciones, y la segunda trataría de temas concretos de Derecho político, administrativo y Hacienda pública.

Tras la superación del examen o prueba de aptitud se obtendría la correspondiente habilitación, pero correspondía a las diputaciones el nombramiento



to entre los ingresados en el Cuerpo, mediante concurso que convocaba y tramitaba la Dirección General. Una vez convocado el correspondiente concurso por la Administración del Estado, se remitían las instancias para su resolución a las propias diputaciones, pudiendo la Diputación elegir libremente entre los secretarios efectivos y aspirantes al título de aptitud que se presenten al concurso convocado al efecto. No obstante, de no cubrirse por la Diputación la vacante, el Ministerio sería quien nombra al secretario de la Corporación. En todo caso, como ha demostrado Aguirrekuneaga la creación de este Cuerpo de Secretarios topó con la regulación contenida en la Ley Provincial de 1882 que impidió el establecimiento de un sistema de provisión basado en un escalafón u orden de calificación, tal y como proponía el propio Consejo de Estado, y así reconocería el propio Gobierno que esta acreditación u habilitación era la única limitación que podía introducirse vía reglamentaria sin vulnerar el principio de libre elección reconocido en la Ley Provincial de 1882.

En cuanto a las atribuciones y deberes de los secretarios de diputaciones destaca la pormenorización y extensión de la regulación contenida en el Reglamento en un intento de delimitar claramente el ámbito funcional del nuevo Cuerpo. Así, se le encomiendan la tramitación de los asuntos de competencia de la Corporación, la ejecución de órdenes y acuerdos del presidente, la dirección del personal de la secretaría con potestad de corrección de faltas, el uso y custodia del sello, la conservación del Archivo municipal, la remisión anual a la Dirección General de Administración Local de una Memoria en la que se relaten los acuerdos adoptados durante el año anterior, estado de los servicios establecidos, etc. En todo caso, hay que señalar que dado que la Ley de 1882 disponía que el Pleno de la Diputación elegiría entre sus miembros dos secretarios que lo serían también de la Comisión Provincial, la habitual tarea de redacción del acta no la tenía atribuida formalmente, aunque sí lo hace en el resto de las Comisiones de la Diputación provincial.

Por otra parte, se categoriza cuatro clases de Diputaciones provinciales, con sueldos distintos, y se reconoce la posibilidad de concesión por la Diputación de la jubilación y los derechos pasivos. Pero, sin lugar a dudas, la novedad más importante que se introduciría en el régimen jurídico del secretario de la Diputación, junto con el reestablecimiento del sistema de oposición, es la positivación de su inamovilidad, de forma que solo podrá ser separado de su plaza a través de un expediente con audiencia del interesado y previo acuerdo adoptado por mayoría de las dos terceras partes de los diputados, siendo esta separación corporativa recurrible en alzada ante el ministro de la

Gobernación. En efecto, tal y como señala la Exposición de Motivos de citado Reglamento, entre los derechos de los secretarios figura la inamovilidad en la posesión del cargo, aunque sujeta a responsabilidad, de forma que “sirviéndoles la estabilidad de garantía para llenar su misión con independencia, no se convierta en escudo de empleos negligentes”<sup>11</sup>. Las causas que podían provocar la separación del funcionario se concretaban en la comisión de un hecho delictivo o que sin serlo susciten el desprestigio y menosprecio general del funcionario, o evidencien decaimiento en la aptitud en el buen despacho de los asuntos.

#### 4. La consolidación definitiva del cuerpo de contadores municipales y provinciales

Por Real Decreto de 11 de diciembre de 1900 (Gaceta de Madrid de 13 de diciembre de 1900) se aprueba el Reglamento *del Cuerpo de Contadores Provinciales y Municipales*, consolidándose de forma definitiva el mismo que se integraría por todos los *funcionarios* que desempeñen funciones de intervención de las Corporaciones locales. Pero en puridad este Reglamento no hace más que confirmar el ya existente del Cuerpo instaurado por Real Orden de 4 de octubre de 1886 como cuerpo facultativo de la Administración local, y regulado por el Real Decreto de 18 de mayo de 1897 con el que se dio un primer paso en la organización y regulación del mismo. En todo caso, todas estas disposiciones reglamentarias tienen como fundamento legal la Ley de 20 de septiembre de 1865 que preveía ya la figura de los contadores provinciales, y la de 1877, que, como hemos visto con anterioridad, introduce en algunos ayuntamientos el empleo del *contador*.

En este Real Decreto de 1900 ya se consagran una amplísima serie de facultades tanto para los contadores provinciales como para los municipales en los arts. 49 y 50 respectivamente<sup>12</sup>, se establece un sistema de acceso al Cuer-

11 AGUIRREZKUNEAGA, I. *El origen de los funcionarios...*, op. cit., p. 35.

12 De conformidad con el art. 49 del Real Decreto entre las funciones de contador provincial figuran las siguientes: 1. Tener a su cargo la oficina de cuenta y razón y la intervención de fondos provinciales. 2. Llevar los libros principales y auxiliares de contabilidad. 3. Extender los *cargarémes* en las cantidades que ingresan en caja. 4. Redactar los libramientos de todos los pagos que hayan de ejecutarse y presentarlos a la firma del ordenador, previo examen de los justificantes, negándose a la autorización de todo pago que no tenga consignación presupuestaria o se oponga a las instrucciones o disposiciones de la superioridad. En estos casos consignará por escrito los fundamentos de su negativa;

po similar al previsto para los secretarios de diputaciones en la medida que para poder optar al empleo de contador había que obtener un título de aptitud que habilitaba para ser elegido libremente por cualquier Ayuntamiento o Diputación, aunque a partir de la reforma operada por el Real Decreto de 1919, a la que posteriormente me referiré, se va a exigir una experiencia mínima para poder acceder a ciertas Corporaciones en proporción al número de vecinos y al presupuesto municipal. Igualmente se precisa la superación de un examen en Madrid ante un Tribunal integrado por siete miembros, garantizándose su inamovilidad ya que solo pueden cesar en sus destinos por sentencia o auto firme de los Tribunales, por jubilación, por incapacidad o incompatibilidad, por renuncia o abandono de destino y por separación motivada por falta grave previa la debida formación de expediente contradictorio.

El reglamento orgánico del Cuerpo de Contadores sufre, sin embargo, dos importantes reformas. La primera se llevó a cabo por el Real Decreto de 23 de agosto de 1916, y la segunda por Real Decreto de 3 de abril de 1919 que derogó y perfeccionó el reglamento de 1916 en el sentido de establecer una nueva clasificación de las Contadurías en función de la importancia, sobre todo presupuestaria, de la Corporación, incrementando los haberes retributivos e institucionalizando la promoción interna al establecer que las plazas sometidas a concurso libre sean las de inferior categoría<sup>13</sup>.

## 5. La instauración del cuerpo de secretarios de ayuntamiento y su posterior desaparición

Señala Bullón Ramírez que el reiterado fracaso de los múltiples y varia-

---

y si a pesar de ello el ordenador insistiera en el pago, intervendrá la orden sin formalizar el libramiento hasta que resuelva la Dirección General de Administración, a la que deberá dar cuenta directamente en el término de ocho días. 6. Examinar y aprobar las nóminas de los empleados. 9. Formar las cuentas de presupuestos y de propiedades. 10. Formar, de acuerdo con el depositario, las liquidaciones generales. 11. Conservar una de las tres llaves del arca general y asistir a los arqueos. Muy similares son las funciones del contador municipal relacionadas en el art. 50.

En todo caso es fácil ver, como expresara el profesor Nieto, que “la maquinaria administrativa de las Corporaciones locales se ha complicado con la presencia de una nueva pieza –los contadores– reflejo de la Hacienda estatal, a los que se le atribuyen unas funciones que proceden de los funcionarios que ya existían”. Vid. NIETO GARCÍA, A., “Historia y elegía de los...”, op. cit., p. 192.

<sup>13</sup> Vid. MARTÍNEZ MARÍN, A., *Funcionarios locales con...*, op. cit., p. 70.

dos proyectos y proposiciones de ley que preveían la modificación de la Ley Municipal de 1877 a fin de dotar de unas garantías mínimas de estabilidad al cargo de secretario de Ayuntamiento, junto a la necesidad de una mayor preparación técnica para el adecuado desempeño de sus funciones y la conciencia social de la necesidad de su inamovilidad para la buena marcha de la administración, hicieron buscar una solución al problema por medio de reglamentaciones gubernativas<sup>14</sup>. Las reivindicaciones del propio colectivo jugaron también un papel fundamental y en 1899 se reúnen en la capital de España varias comisiones provinciales de asociaciones de secretarios de Ayuntamiento y mantienen una reunión con el presidente del Consejo de Ministros, Francisco Silvela, y con los ministros de Gobernación y Hacienda, eligiendo una Junta Central del Secretariado y nombrando como presidente de la misma a quien quizás era la persona más relevante del colectivo, el secretario del Ayuntamiento de Madrid, Francisco Ruano.

Fruto de la presión del propio colectivo, por Real Orden de 10 de julio de 1900 se constituye una comisión presidida por el director general de Administración, en cuyo seno se forma una ponencia encargada de redactar un proyecto de reglamento de secretarios de Ayuntamiento. Tras haber dado audiencia a todas las Corporaciones españolas se formula un proyecto de Reglamento y se aprueba con carácter provisional por Orden de 8 de agosto de 1902, dándose audiencia por plazo de sesenta días a los ayuntamientos para que pudieran presentar las observaciones que considerasen oportunas, advirtiéndose que finalizado el plazo, se remitiría toda la documentación al Consejo de Estado para que con su dictamen pudiera ser publicado con carácter definitivo. Sin embargo, tal y como señala Aguirrezkuneaga, este proyecto no fue dictaminado en plazo y esto coincidió con la remisión a las Cortes de un nuevo proyecto de bases para la reforma de la Ley Municipal, lo que determinó que se declarasen en suspenso los efectos del citado reglamento por Real Orden de 23 de diciembre de 1902 (Gaceta de Madrid de 24 de diciembre de 1903)<sup>15</sup>.

Este Reglamento destaca por su calidad técnica, constituyendo para Gallego Burín<sup>16</sup> y Bullón Ramírez<sup>17</sup> una obra acabada para su época y fuen-

14 BULLÓN RAMÍREZ, A., *Historia del secretariado...*, op. cit., p. 225.

15 AGUIRREZKUNEAGA, I., *Origen de los funcionarios...*, op. cit., p. 39.

16 GALLEGO BURÍN, A., *Derecho secretarial de Administración local*, tomo II, Madrid, 1948, p. 62.

17 BULLÓN RAMÍREZ, A., *Historia del secretariado...*, op. cit., p. 228.

te de inspiración de sucesivas reglamentaciones por su completa regulación de las funciones y deberes del cargo. Pero la pretendida equiparación de los secretarios de Ayuntamientos con los de Diputaciones provinciales tenía un obstáculo legal insalvable derivado de la previsión expresa del art. 122 de la Ley Municipal que atribuía a los propios Ayuntamientos, y solo a ellos, la facultad de nombrar libremente a los secretarios previo concurso público. Por otra parte, se evidenciaba la resistencia de los gobiernos municipales a una injerencia del poder central en el proceso de selección y nombramiento de sus secretarios, como lo demuestran las numerosas sugerencias presentadas por las Corporaciones locales en la fase de alegaciones. Era evidente que aún no era el momento ni política ni institucionalmente adecuado para afrontar una reforma de este calado que, por lo demás, carecía de apoyo legal.

El segundo intento de reglamentación del Cuerpo de Secretarios de Ayuntamiento tiene lugar tres años después y viene motivado fundamentalmente por la presión ejercida por el propio colectivo que exigía la inamovilidad como garantía elemental para el correcto ejercicio de sus funciones. De esta forma, el Real Decreto de 14 de junio de 1905 pondría en vigor con *carácter provisional* un nuevo Reglamento que tomaba como base el de 1902 con algunas modificaciones entre la que destaca que su objeto se limitara a los secretarios de municipios mayores de dos mil habitantes. Pero condicionado a la aprobación del Consejo de Estado, por Real Orden de 8 de agosto de 1907 se deja nuevamente en suspenso y por Decreto-Ley de 15 de noviembre de 1909 (*Gaceta* de 16 de noviembre de 1909) se reafirma la competencia exclusiva de los Ayuntamientos para nombrar y separar a sus secretarios conforme a lo previsto en los arts. 122, 123 y 124 de la Ley Municipal de 1877.

En 1916 se publica un nuevo Reglamento orgánico del *Cuerpo de Secretarios de Ayuntamiento* que no es más que una reproducción del de 1902. Este Reglamento se aprobaría por Real Decreto de 23 de agosto de 1916 (*Gaceta* de 27 de agosto de 1916) tomando como base el Reglamento de 1902 por entender que era el de mayores garantías para la Administración. Sin embargo, esta norma no corrió mejor suerte que la de sus antecesoras y por Real Orden de 27 de noviembre de 1917 se ordena una revisión de su articulado para ponerlo en completa armonía con la Ley Municipal de 1877.

Todas estas reglamentaciones pretendieron la asimilación en lo relativo al nombramiento, condiciones y destitución de los secretarios de ayuntamiento con los secretarios de diputaciones y contadores, de forma que el nombramiento correspondería a los propios ayuntamientos entre quienes ostentasen

un previo título de aptitud, obtenido mediante la superación de un examen ante un Tribunal nombrado por la Dirección General de Administración, al tiempo que se pretendía de alguna forma garantizar la inamovilidad, estableciéndose causas tasadas para la destitución del secretario.

En este contexto, el Real Decreto de 20 de noviembre de 1919 declara derogadas todas las disposiciones emanadas de la Administración central que limiten la libre facultad de los ayuntamientos para fijar el sueldo que debían percibir sus empleados, pero debiéndose considerar como mínimos los que establecía el art. 56 del Reglamento de 23 de agosto de 1916 y ordenaba que, en todo caso, los sueldos de los secretarios serían superiores a los asignados a cualquier otro funcionario del municipio, encomendando a los Gobernadores velar por el cumplimiento de estas normas hasta el punto que negarían la aprobación de los presupuestos municipales que infringieran tales disposiciones. Finalmente, el Real Decreto de 3 de junio de 1921 regularía nuevamente la *dotación, suspensión y destitución de secretarios de Ayuntamiento*, fijando sueldos mínimos conforme a una escala basada en la población y regulando el régimen disciplinario de los mismos. Precisamente este Real Decreto partía en su Exposición de Motivos del convencimiento de la necesidad de regular un sistema de acceso basado en la superación de una pruebas de aptitud a fin de “no permitir el acceso al cargo de secretario a quien no reuniese esas condiciones y no tuviese probadas esas aptitudes, serían menos los que aspirasen a obtenerlo por el favor, y desaparecería una de las causas fundamentales de los cambios y mudanzas”, pero se topaba con una regulación legal que impedía afrontar una reforma de este calado del régimen jurídico de los secretarios. Este fue el último intento de racionalización y funcionarización del colectivo antes del Estatuto de 1924, aunque en realidad supuso una reiteración del deseo ya expresado en el Reglamento de 1905 y tuvo el mismo resultado.

Todas estas reglamentaciones provisionales, como bien expresa Bullón Ramírez, tuvieron como consecuencia sembrar una cada vez mayor confusión en el estatuto jurídico del colectivo<sup>18</sup>, pero por otro lado resulta evidente que las exigencias y reivindicaciones de secretarios sobre todo, pero también de contadores y depositarios, unido a una necesidad de garantizar la buena administración en el ámbito municipal, reclamada por una ciudadanía cada vez más crítica y por la propia doctrina administrativista de la época van a abriendo el camino hacia la garantía de la estabilidad del empleo, y tan solo

---

18 BULLÓN RAMÍREZ, A., *Historia del secretariado...*, op. cit., p. 231.

habría que esperar al momento político adecuado para la instauración definitiva de estos Cuerpos de funcionarios, cuyos caracteres esenciales se fueron forjando desde 1865.





## LOS ESTATUTOS MUNICIPAL Y PROVINCIAL Y LA DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA: CREACIÓN DE LOS CUERPOS NACIONALES DE ADMINISTRACIÓN LOCAL

1. El régimen local español de 1923: la necesaria reforma de un sistema municipal dominado por el caciquismo

Tal y como ha señalado Javier Tusell, el régimen parlamentario de la Restauración, un régimen sustentado en el caciquismo, fue en buena medida culpable de que se aplazara constantemente la necesaria reforma de la Administración local. El sistema jurídico y la práctica institucional de la Restauración (1874-1923) favoreció la consolidación de un sistema de poder que recibe la denominación de *caciquismo*, basado en el control de la vida y la administración local por los notables locales y los grupos políticos en el poder<sup>1</sup>. A falta de un estudio en profundidad del papel que desempeñaron los secretarios de ayuntamientos en el mantenimiento del sistema caciquil, podemos aventurar sin temor a equivocarnos que constituyeron una pieza esencial para el funcionamiento del sistema. Frente al colapso del sistema político de la Restauración, Primo de Rivera emprendió lo que él creía ser una profunda labor de regeneración moral y política, mediante la puesta en marcha de una serie de reformas estructurales para lo que era necesario, como primer paso, acor-

---

1 RAMÍREZ RUIZ, R., *Caciquismo y endogamia...*, op. cit., p. 37. Señala este autor que el caciquismo fue posible gracias a un sistema de vinculaciones cerradas y fuertemente personales, y señala que el sistema caciquil solo se sostenía gracias a la decidida intervención de la propia administración a favor de alguno de los candidatos. Las elecciones se confeccionaban desde el Ministerio de Gobernación por el sistema denominado “encasillado” en el que se repartían los cargos, dejando un cierto margen a la oposición y eran habituales las compras y ventas de votos. Continúa este autor señalando que “la inviabilidad del caciquismo y las presiones surgidas de la formación de un amplio movimiento regeneracionista [...] obligaron al gobierno a que iniciara una larga discusión parlamentaria sobre la reforma de la Administración Local”, pero un problema señalado por este autor es que los reformistas iban a chocar con la esencia del sistema ya que la característica fundamental de la legislación local surgida de la Restauración era su centralismo, y “su aspecto más falible el incumplimiento práctico de la misma”. Ambos presupuestos confluían directamente en el caciquismo.

dar la suspensión de los propios ayuntamientos y diputaciones. En esta línea *regeneracionista* se aprueban las incompatibilidades entre cargos políticos y consejos de administración o la creación de delegados gubernativos militares encargados de la inspección de municipios. Pero lo cierto, es que Primo de Rivera toma como propia una idea del partido conservador, según la cual la desaparición del caciquismo pasaba necesariamente por la reforma de la Administración local, y así la reforma administrativa local se plantea como uno de los primeros objetivos de la dictadura, pues se consideraba que constituía la única forma de regeneración la vida política del país y hacer desaparecer el caciquismo<sup>2</sup>.

La dictadura de Primo de Rivera va a suponer el cambio más importante en la estructura del municipio contemporáneo español desde la Constitución de 1812, enfrentándose con decisión a la reforma de la Administración local con la clara intención de erradicar el caciquismo rural, considerado como una autentica lacra del panorama político y social de España. “La entraña del mal de España está muy honda. Reside en el caciquismo rural y a extirparlo hemos de dirigir nuestros esfuerzos, y antes de convocar nuevas elecciones procuraremos haber destruido todo el artilugio formado por las organizaciones políticas”. Así de contundente se expresaba el propio Primo de Rivera, pues para él era el caciquismo existente el verdadero problema que impedía la necesaria regeneración del país.

Mediante los Reales Decretos de 15 de septiembre de 1923 se nombra presidente del Directorio Militar al general Primo de Rivera, se suprimen los cargos de presidente del Consejo de Ministros, se disuelve el Congreso de los Diputados y la parte electiva del Senado, y se señala como objetivo esencial del nuevo régimen devolver a España a la normatividad constitucional. De esta forma, el golpe de Estado terminó con el régimen constitucional de 1876 y, poco tiempo después, con el régimen local establecido por dicho texto constitucional, operando una reforma en profundidad del mismo a través de los denominados Estatutos municipal y provincial de 1924 y 1925 respectivamente; pero, sin embargo, la dictadura llevaría a efecto una reforma fundamental y necesaria de nuestra administración local. Un Real Decreto de 30 de septiembre de 1923 disuelve los Ayuntamientos, sustituyendo a los concejales por *vocales asociados*, que constituían verdaderos representantes de los contribuyentes bajo la presidencia e intervención de la autoridad militar. Esta medida supondría la vuelta a un sistema censitario, como acertadamente ha

---

2 TUSELL GÓMEZ, J./CHACON ORTIZ, D., *La reforma de la...*, op. cit., p. 173.

expresado Martínez Marín, quien señala que “Los Concejales elegidos por sufragio universal son sustituidos por los mencionados Vocales, cuyo número era igual al de aquellos. El resultado es que los Ayuntamientos estuvieron integrados durante la dictadura [...] por los que ostentaban título profesional o ejercían industria técnica o privilegiada y, en su defecto, por los mayores contribuyentes, que en la España rural eran los propietarios. Convertidos los Vocales asociados en Concejales, estos eligen a su alcalde. Y en la misma sesión se procede a nombrar a los nuevos Vocales Asociados de acuerdo con los criterios económicos mencionados, y todo esto se realiza bajo la intervención y presidencia de la Autoridad militar. He aquí la vuelta al Ayuntamiento y la Junta censitaria sin la menor elección, y de nuevo la facultad atribuida al Gobierno para nombrar a los alcalde de los municipios con población superior a cien mil habitantes”<sup>3</sup>.

El nuevo régimen, como decimos, se justificaba como una reacción frente a la corrupción y el caciquismo heredado del siglo XIX, y llevaría a cabo una reforma fundamental de nuestra Administración local que va a inspirar buena parte de las sucesivas transformaciones que va a ir sufriendo el régimen local español durante el siglo XX. Es de destacar que tratadistas de la talla de Posada o Albi, por citar tan solo a dos de los más importantes administrativistas contemporáneos de los Estatutos de Calvo Sotelo, coincidieron en reconocer el acierto y la importancia de una reforma local necesaria, y así señala Bullón Ramírez que el mejor elogio de la legislación de régimen local de la dictadura habría de hacerlo la propia República en 1931 al dejar en vigor por “exigencias de la realidad” los Estatutos municipal y provincial en la parte referente a las haciendas locales, a los funcionarios y al régimen jurídico<sup>4</sup>.

Precisamente el contexto político de una dictadura de carácter militar permitiría afrontar la obligada reforma de la Función Pública local bajo unos postulados centralistas y uniformistas, dentro del más amplio marco de la reforma del régimen local. Fue Calvo Sotelo el principal promotor de la reforma, quien, basándose en los proyectos de reforma del régimen local de Maura y de La Cierva, afrontó una definitiva y ciertamente novedosa para su época regulación de un sistema de función pública local distinguiendo entre unos funcionarios propios de la Corporaciones locales y unos funcionarios que prestan servicios en ellas, pero encuadrados en unos Cuerpos Nacionales cuya selección depende en exclusiva del propio Estado. De hecho, como he-

3 MARTÍNEZ MARÍN, A., *Funcionarios locales con...*, op. cit., p. 77.

4 BULLÓN RAMÍREZ, A., *Historia del secretariado...*, op. cit., p. 232.

mos visto, el camino de la profesionalización de estos cuerpos administrativos estuvo cuajado de escollos y retrocesos, aunque se aprecia una tendencia clara a la funcionarización a partir de la Ley de 1877. El proyecto Maura-La Cierva de 1907 es sin lugar a dudas el más importante de los intentos normativos de reforma del régimen local de principios del siglo XX y por lo que respecta a la regulación del colectivo de funcionarios que analizamos partía de la competencia exclusiva de las Corporaciones locales para el nombramiento de los secretarios, tratándose separadamente la regulación del secretario del Ayuntamiento y del secretario de la Diputación y previéndose que para municipios de más de 12.000 habitantes el nombramiento del secretario se haría previa oposición entre licenciados en Derecho, mientras que para los demás municipios bastaría con los conocimientos que fijase la convocatoria, siendo indispensable los de instrucción primaria. Pero, sin lugar a dudas, la novedad más importante que introducía este proyecto era la obligación del secretario de advertir por escrito separado o en el propio texto del acta a la Corporación o al alcalde de la ilegalidad de los acuerdos, ya que en caso contrario el secretario se había responsable como autor de la trasgresión legal. Sin embargo, en relación con los secretarios de Diputación es sorprendente que no se exigiera ni título ni oposición para su nombramiento, cuando ya estos requisitos venían siendo exigidos por la normativa en vigor.

La regulación en forma de carrera burocrática, como hemos apuntado anteriormente, arranca con el Reglamento de 14 de junio de 1905, que fijaba la obtención del título y los motivos de destitución en municipios mayores de 2.000 habitantes, pero nada establecía de la necesidad de racionalizar su función y poner coto a la influencia política<sup>5</sup>. No obstante, no podemos olvidar que la Ley de Bases de 22 de julio de 1918, conocida como el Estatuto de Maura, marca un punto de inflexión en la historia de la Función Pública española al generalizar el sistema de la oposición y reforzar la inamovilidad del funcionariado, propiciando una cierta carrera administrativa y desarrollando una especie de cuerpo general de la Administración del Estado. Sin embargo, como ha indicado Ramírez Ruíz, en su debe se encuentra el hecho de que no supuso un cambio claro de modelo y que no se contemplaba una auténtica política de personal al servicio de la mejora y modernización del país. Precisamente, este autor señala como finalmente el ya citado Real Decreto de 9 de noviembre de 1909 restablecía la regulación contenida en la Ley de 1877,

---

5 RAMÍREZ RUIZ, R., *Caciquismo y endogamia. Un análisis del poder local en la España de la Restauración*, Dykinson, Madrid, 2008, pp. 114 ss.

pero también todos los vicios de politización y nepotismo a los que dicha regulación (como en general venía sucediendo desde 1812) había dado lugar<sup>6</sup>.

Martín Mateo ha considerado al Estatuto Municipal como una pieza fundamental en la estructuración de la Administración Local, dotándola de un modelo que en aquella época iba por delante del Estado. Ciertamente, como señala este autor, la administración municipal había sido hasta entonces claramente controlada por los caciques locales, y esto era lo que la reforma primoriverista trataba de erradicar y en lo que consiguió sin dudas notables progresos. En esta línea regeneracionista, se instauró también, en lo que a los denominados Cuerpos Nacionales se refiere, una auténtica carrera administrativa y un dispositivo de promoción basado en la experiencia, el mérito y en la formación continuada<sup>7</sup>. De esta forma, en el marco de esa declarada lucha contra el caciquismo queda plenamente justificada la configuración del un secretario de Ayuntamiento fuerte, garante de la legalidad y responsable de la buena administración del Ayuntamiento, y bajo esta premisa se edifica de forma definitiva la estructura de los Cuerpos de Administración Local, como un apéndice del nuevo régimen<sup>8</sup>, expresándose en palabras del propio legislador que:

“...el nuevo Estatuto (municipal) es radical en esta materia; crea el Cuerpo de Secretarios y reglamenta el ingreso en él y en los restantes escalafones de los funcionarios, dando primacía absoluta al régimen de oposición. Todas las restantes prescripciones se encaminan a la mayor estabilidad y capacitación de los servidores del Municipio. Ellos lo agradecerán, porque así se les aleja del constante peligro que sobre sus cabezas cernía el vendaval político; pero no lo agradecerá menos el común interés público, que tanto ha de ganar con la depuración de la burocracia municipal”<sup>9</sup>.

Sin dudas, el secretario constituye el eje sobre el que gira toda la reforma del funcionariado local y la pieza fundamental de la maquinaria burocrática local, atribuyéndoles la importantísima función de velar por el cumplimiento

6 SERRANO PASCUAL, A., “El régimen jurídico de los funcionarios con habilitación estatal”, *El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados*, 24 (2008).

7 MARTÍN MATEO, R., Conferencia, no publicada, impartida en Huesca el día 9 de diciembre de 1991, sobre: «Los medios personales de las Entidades locales: visión general», en la E. U. de Graduados Sociales de Huesca, dentro del curso sobre: «Las Entidades locales, sus recursos humanos»; citado por SERRANO PASCUAL, A., “El régimen jurídico...”, op. cit.

8 AGUIRREZKUNEAGA, I., *Origen de los funcionarios locales...*, op. cit., p. 47.

9 Vid. Exposición de Motivos del Estatuto Municipal.

estricto de las normas, siendo personalmente responsables de los acuerdos adoptados cuando no conste por escrito que advirtieron de las infracciones legales en que la Corporación incurriera. Es obvio que la dictadura veía en los secretarios un remedio eficaz contra el caciquismo y un colaborador cualificado para los fines que se proponía el nuevo régimen de reforma profunda de las estructuras locales; como expresara Martínez Marín “el secretario convertido en guardián y defensor de la legalidad de un régimen dictatorial”<sup>10</sup>.

La creación de los Cuerpos de secretarios e interventores por el Estatuto de 1924 vendría también acompañada de la creación del de depositarios; en todos ellos se ingresa por oposición, recogándose no solo las aspiraciones y los deseos de un colectivo cada vez más reivindicativo, sino yendo más allá de lo que los propios secretarios hubieran pensado y así se atribuye al secretario la condición de miembro de la Corporación, sin derecho a voto, la jefatura de todos los servicios administrativos y se le encomienda, como hemos visto, la advertencia de ilegalidad. Además, el Estatuto Municipal impone a los ayuntamientos la obligación de aprobar reglamentos para los empleados no integrados en los Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios, con el objetivo de determinar y regular las condiciones de ingreso, de ascenso, así como las retribuciones, funciones, deberes y derechos pasivos; sin olvidar que, respecto al régimen disciplinario, las destituciones solo podrían estar motivadas en la comisión de faltas graves, previa tramitación del oportuno expediente administrativo en el que se debía oír al interesado<sup>11</sup>.

En cuanto al acceso de los empleados municipales no integrados en los Cuerpos de Secretarios o Interventores, el Estatuto Municipal, determinaba el art. 247 que tendría lugar a través de oposición –con carácter preceptivo en los municipios capitales de provincia, cabezas de partido o de más de 4.000 *almas*– o de concurso, estableciendo en este caso una escala graduada de méritos, por orden de preferencia, haciendo hincapié en la autonomía municipal para nombrar y separar a sus funcionarios. En los tribunales debía de haber siempre representación de los ayuntamientos, de los funcionarios y del profesorado oficial del Estado, pudiendo imponer el Gobierno un programa mínimo único, sin perjuicio del derecho de los ayuntamientos a adicionar materias.

10 MARTÍNEZ MARÍN, A., *Funcionarios locales con...*, op. cit., p. 78.

11 A estos efectos, el 23 de agosto de 1924 el Gobierno aprobó un reglamento relativo al régimen jurídico, administrativo y económico de los empleados municipales, con tres grandes grupos: técnicos, administrativos y subalternos, en el que se incluyen los guardias y agentes armados. A este reglamento, le seguiría el de 1928.

## 2. El Cuerpo Nacional de Secretarios de Administración Local

La creación del Cuerpo Nacional de Secretarios se llevó a cabo por medio de los arts. 231, 232 y 233 del Estatuto Municipal. El art. 231 venía a establecer que para ser secretario debía pertenecerse al Cuerpo Nacional, y el art. 232 regulaba el ingreso en el mismo. El desarrollo de estos preceptos se llevaría a cabo por el Real Decreto de 23 de agosto de 1924, por el que se aprobó el Reglamento de secretarios, interventores de fondos y empleados municipales<sup>12</sup>.

Inicialmente en el Cuerpo Nacional de Secretarios solo se integrarían los secretarios de ayuntamientos tras la superación de la oposición de ingreso, aunque una vez aprobados el Estatuto Provincial y el Reglamento de funcionarios provinciales, también los secretarios de Diputación pasarían a engrosar el Cuerpo. Con esta unificación de ambos colectivos, secretarios de Ayuntamiento y secretarios de Diputación, y con la creación de los colegios oficiales del secretariado local en cada provincia, coordinados por un Colegio central en el que participarían los presidentes de cada uno de los colegios provinciales<sup>13</sup>, se da el espaldarazo definitivo a una nueva configuración del colectivo.

Destaca Martínez Marín que el Estatuto Municipal y el Reglamento de Secretarios, Interventores de Fondos y Empleados Municipales presenta de modo genérico tres novedades: la categorización legal de los nuevos Cuerpos, la sustitución terminológica del contador por interventor y la ausencia de regulación expresa de los depositarios<sup>14</sup>. No obstante, con el Estatuto Municipal

---

12 Señalaba la exposición de motivos del Real Decreto de 23 de agosto de 1924 que “Este Reglamento desenvuelve extensamente los principios que, respondiendo al expreso criterio (*respeto a la autonomía*), sanciona el Estatuto Municipal. Ante todo, organiza el Cuerpo de Secretarios, como colectividad de individuos a quienes el Estado les ha conferido un título de aptitud, y en el seno de la cual han de buscar las Corporaciones locales su primer servicios. La autonomía municipal queda respetada, porque en ese Cuerpo no habrá Escalafón y las Secretarías se proveerán siempre por concurso, mediante libre o condicionada elección encomendadas a los propios Ayuntamientos”. Vid. COSCULLELA MONTANER L./ORDUÑA REBOLLO, E., *Legislación sobre Administración Local, 1900-1975*, Tomo II, IEAL, Madrid, 1981, p. 324.

13 Vid. Real Decreto de 15 de septiembre de 1925 (*Gaceta* de 16 de noviembre de 1925) por el que se aprueba el Reglamento General de los Colegios Oficiales del Secretariado Local.

14 MARTÍNEZ MARÍN, A., *Funcionarios locales con...*, op. cit., p. 80.



no se llega a la plena estatalización de los Cuerpos , sino, en puridad, como expresó García-Trevijano Fos, se establece la garantía de una *mediana* competencia estatal sobre dichos funcionarios asumiendo el Estado las riendas del escalafón, exigiendo los mismos requisitos para el ingreso en el Cuerpo y dejando libertad a las Corporaciones para el nombramiento, limitándose la intervención del Estado a vigilar desde fuera la aptitud de los futuros funcionarios locales<sup>15</sup>.

El Estatuto Municipal preceptúa la obligatoria existencia de un secretario en todo Ayuntamiento, aunque dada la dificultad de muchos ayuntamientos para mantener con sus propios fondos un secretario se prevé la posibilidad de que puedan existir agrupaciones forzosas para su mantenimiento en común. También el Estatuto prevé la posible existencia de un secretario en las mancomunidades de municipios y se contempla la existencia de un secretario adjunto en los ayuntamientos de poblaciones superiores a cien mil habitantes. Dentro del Cuerpo de Secretarios de introduce una doble categoría: Una primera categoría en la que se incluirían los secretarios de las diputaciones y los de ayuntamientos de población superior a 4.000 habitantes, o que sean cabeza de partido y, en la segunda, los secretarios de los restantes municipios. Se señala expresamente en el Estatuto que en cada una de estas categorías se ingresará por oposición, pudiendo reservarse una tercera parte de los puestos de la primera categoría para los secretarios de la inferior que hayan desempeñado sus cargos durante diez años sin tacha de ninguna especie y que reúnan las condiciones legales. El Cuerpo mantiene el requisito de aprobar la oposición ante un Tribunal integrado por personal técnico, centralizado en Madrid o en capitales de distrito universitario, tal y como se establece en el art. 232 del Estatuto y 10 y siguientes del Real Decreto de 23 de agosto de 1924, por el que se aprueba el Reglamento de Secretarios. Los programas de materias, diferentes para cada categoría, son únicos para todos los Tribunales, aunque estos pueden adicionar temas que consideren necesarios. En definitiva, se pretende garantizar la preparación técnica de los secretarios de Ayuntamiento exigiéndose para su ingreso tanto la superación de estos exámenes, como la cualificación académica de los aspirantes desde el momento en que se exige el título de licenciado en Derecho para el ingreso en la primera categoría (arts. 233 del Estatuto y 10 a 19 del Reglamento). Junto al requisito académico, los aspirantes a acceder al Cuerpo debían reunir los requisitos de ser español,

---

15 GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A., “Relación orgánica y relación de servicios de los funcionarios públicos”, *Revista de Administración Pública*, 13 (1954), pp. 78 ss.



varón, mayor de edad, acreditar buena conducta y carecer de antecedentes penales<sup>16</sup>. Las oposiciones se convocarían por la Dirección General de Administración y los Tribunales deberían formar una lista única de opositores igual a de plazas convocadas; concluidos los ejercicios el Ministerio de la Gobernación expediría el título o certificado de aptitud a los aprobados.

No obstante, el Estatuto distingue claramente entre *ingreso* en el Cuerpo y *nombramiento*; en el primer caso, como hemos visto, las facultades del Estado son fundamentalmente de vigilancia y control<sup>17</sup>. Sin embargo, el nombramiento lo efectúa la propia Corporación Local previa convocatoria al efecto del correspondiente concurso que aprueba la Comisión Permanente, con la sola condición de que tal nombramiento recaiga en un integrante del Cuerpo de la categoría correspondiente. El procedimiento del concurso se regula en los arts. 22 y siguientes, donde se señala que una vez anunciado el concurso por la Comisión Permanente, se comunicaría a la Dirección General de Administración para que ordenase su publicación, pudiéndose dirigir las instancias al Ayuntamiento o al Ministerio indistintamente, debiéndose comunicar mutuamente el número de los aspirantes (art. 22). Dispone el Estatuto que entre los méritos que fijen los Ayuntamientos se tengan en cuenta las titulaciones académicas, las oposiciones ganadas y los años de antigüedad en el cargo<sup>18</sup>. Como expresa Martínez Marín se pretende de esta forma lograr, desde una perspectiva formal, la conjunción de la capacidad profesional de los aspirantes, la libre voluntad política corporativa y el principio de mérito<sup>19</sup>. El nombramiento debía de hacerse por la Corporación en Pleno, en sesión extraordinaria convocada al efecto, por votación *uninominal* con mayoría absoluta del número legal de miembros de la misma.

---

16 El art. 231 del Estatuto señalaba que “Para ser secretario se necesita: ser español, mayor de veinticinco años, estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos, no hallarse comprendido en ningún caso de incapacidad o incompatibilidad y pertenecer al Cuerpo de Secretarios de Ayuntamiento”.

17 GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A., “Relación orgánica y relación de servicios de los funcionarios públicos”, *Revista de Administración Pública*, 13 (1954), pp. 78 ss.

18 Conforme a lo establecido en el art. 231 *in fine* del Estatuto en cada concurso se señalarán los méritos que puedan determinar preferencia, debiendo considerarse como tales la posesión del título de Licenciado o Doctor en Derecho, o de otro de carácter profesional, el haber practicado y ganado oposiciones a cualquiera de las carreras que exigen la condición de Letrado y la antigüedades en el desempeño del cargo de secretario, sin nota desfavorable.

19 MARTÍNEZ MARÍN, A., *Funcionarios locales con...*, op. cit., p. 81.

De esta forma, como afirma Bullón Ramírez, la inamovilidad de los secretarios, vieja reivindicación del colectivo, se consigue mediante una doble vía. Por un lado, con relación al ingreso, se exige que el Ayuntamiento elija al secretario entre los integrantes del Cuerpo, de forma que la libertad de elección ya no es absoluta, como había venido siendo la tónica dominante desde 1812; y sobre todo, en cuanto a la destitución, que solamente podría adoptarse en el caso de existir causa grave y mediante instrucción del oportuno expediente administrativo con audiencia al interesado<sup>20</sup>. Además, como garantía adicional se exigía que fuera el Pleno el que acordase la destitución en sesión extraordinaria a la que debían asistir como mínimo las tres cuartas partes del numero de corporativos, requiriéndose además el voto favorable cualificado de los dos tercios de los mismos. Contra los acuerdos de nombramiento y de destitución se preveía la posibilidad de interponer recurso contencioso-administrativo<sup>21</sup>.

Un aspecto no menos importante es la regulación que se realiza de los sueldos de los secretarios a fin de garantizar la tan ansiada independencia económica, regulándose una escala de haberes mínimos que iban desde la 2000 pesetas anuales a 15.000, según las clases de secretarías, y se daba carácter preferente a los pagos de haberes, haciendo personalmente responsables de la infracción de tales normas a los alcaldes, conforme a lo establecido en el art. 42 y 116 del Reglamento.

Por lo que respecta a las funciones encomendadas a los secretarios de Ayuntamiento se evidencia de una simple lectura del art. 226 del Estatuto Municipal una notoria perfección en su regulación respecto a la legislación y proyectos anteriores y, como expuso García-Trevijano Fos, se partía de una distinción entre las funciones encomendadas a los secretarios como jefe de los servicios administrativos, de las que le corresponden como miembro de la Corporación<sup>22</sup>. Como jefe de los servicios administrativos dirige y vigila a los empleados de la Corporación, prepara los expedientes administrativos, confecciona los presupuestos en los Ayuntamientos que carezcan de interventor, cuida y ordena el archivo municipal, entre otras funciones que enumera los arts. 226 y siguientes, del Estatuto y 2 y 3 del Reglamento de 23 de agosto de 1924 y 28 y 29 del Reglamento de 2 de noviembre de 1925.

20 BULLÓN RAMÍREZ, A., *Historia del Secretariado...*, op. cit., p. 234.

21 Vid. arts. 236 del Estatuto y 52 a 55 del Reglamento de secretarios.

22 Vid. GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A., "Relación orgánica y relación de servicios de los funcionarios públicos", *Revista de Administración Pública*, 13 (1954), pp. 78.

Pero, sin lugar a dudas, destacan como originales las funciones que se les encomiendan a los secretarios de ayuntamientos en tanto miembros que son de la Corporación. Así, se especifica la obligatoriedad de asistir a los actos de la Corporación portando las insignias de la misma y figurando como el último de ellos; o la necesidad de su informe previo en los expedientes de suspensión de acuerdos por la presidencia; el requisito de su firma *entera* en las actas, la custodia de los libros de actas bajo su responsabilidad; la función de certificación de todos los actos oficiales y, además, se institucionaliza el deber de advertencia de ilegalidad de los actos o acuerdos de cualquier órgano del Ayuntamiento, ya sea del Pleno, de la Comisión Permanente o del propio alcalde, como modo de exonerarse de su responsabilidad, además de la obligación formal de hacer constar en el propio acta o cuerpo de la resolución la advertencia formulada. Este deber de advertencia tenía precedentes en algunos proyectos normativos anteriores, en concreto figura en todos los proyectos de leyes locales de la Restauración a partir del de Moret de 1902 como bien ha señalado Martínez Marín<sup>23</sup>, pero por primera vez se recogía en nuestra legislación local. Para evitar represalias al secretario por parte de las Corporaciones, se establecía la inejecución de sanciones que se acordasen por la Comisión Permanente contra el autor de la advertencia de ilegalidad dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que fuera formulada, mientras no la confirmase el Pleno con el voto de las dos terceras partes del número legal de miembros. Esta función se ha mantenido hasta la aprobación de la vigente LRBRL, convirtiendo a los secretarios en verdaderos garantes de la legalidad de toda la actuación municipal.

Por otro lado, y como ya hemos apuntado, se prevé la existencia en los Municipios mayores de 100.000 habitantes la posibilidad de designar un secretario adjunto, siendo sus funciones propias las que se señalan en el art. 228 del Estatuto: dirigir y vigilar a los empleados de las Oficinas municipales; preparar los expedientes que han de resolver los órganos de gobierno municipales; expedir recibo de cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos se presenten en las oficinas municipales; confeccionar el presupuesto municipal donde no exista interventor y si existe este funcionario formar el anteproyecto de gastos y obligaciones municipales de todas clases; custodiar y ordenar el Archivo municipal en el caso de que no exista Archivero; y cuidar del cumplimiento de las obligaciones de los Ayuntamientos en materia de reemplazos y reclutamiento, elecciones, aprovechamientos forestales, y ordenación de

---

23 MARTÍNEZ MARÍN, A., *Funcionarios locales con...*, op. cit., p. 81.

montes, estadística, contribuciones del Estado, obras públicas, capitulaciones matrimoniales, instrucción pública, atenciones de justicia y demás que señalen las leyes vigentes.

El secretario adjunto debía dar cuenta al secretario titular de los asuntos de plazo perentorio, de gravedad o urgencia que requieran un inmediato conocimiento de la superioridad. Sin embargo, a pesar de indicar que los secretarios adjuntos tendrían la categoría inmediata inferior a la del titular de cada Corporación, llama la atención que no se reconozca de forma expresa una dependencia jerárquica, que se da en la práctica, respecto del secretario titular. Más bien se opta por una división de funciones encomendando a uno las que tiene el secretario como jefe de los servicios administrativos y a otro las que le corresponden como miembro de la Corporación.

Por su parte, el Reglamento de 2 de noviembre de 1925 estableció la fusión de los secretarios de diputaciones y los de ayuntamientos, equiparándose aquellos a los de primera categoría, y siendo las oposiciones posteriores para el ingreso en los ayuntamientos extensivas para los de diputaciones (art. 19). El nombramiento sigue recayendo, al igual que ocurre en los ayuntamientos, en las diputaciones o cabildos (art. 24), aunque existe una mayor intervención estatal ya que se prevé que, en el caso que no se resuelva el concurso en el plazo de treinta días por la Corporación, resolvería el Ministerio de la Gobernación. Además, en el Cuerpo también quedarían integrados los oficiales mayores.

### 3. El Cuerpo Nacional de Interventores y el “olvido” del depositario

El Estatuto Municipal prevé la existencia de un interventor, nueva denominación que sustituye a la de contador, en los municipios cuya cifra presupuestaria no fuera inferior a cien mil pesetas, pudiendo además establecerse intervenciones en los Ayuntamientos cabeza de partido judicial, Mancomunidades y Agrupaciones Forzosas. El art. 80 del Real Decreto de 23 de agosto de 1924 y el art. 44 del Real Decreto de 2 de noviembre de 1925 fijan las clases y el sueldo de los interventores, dividiendo las funciones interventoras en seis clases en función del volumen del presupuesto.

Para ingresar en el Cuerpo de Interventores de fondos de la Administración Local, al igual que ocurriría con el de secretarios, sería preciso la posesión de un título de aptitud que se obtiene tras la superación de un examen público, siendo condiciones indispensables para solicitar examen: a) ser es-

pañol, varón y mayor de veintitrés años; b) haber observado buena conducta, justificada a juicio del tribunal por informe de la Alcaldía del pueblo de su residencia; c) carecer de antecedentes penales; y d) estar en posesión del título de Profesor mercantil, Derecho siempre que justifique haber prestado servicio durante dos años con la categoría y sueldo de oficial en dependencia de contabilidad del Estado, provincial o municipal o pertenecer al Cuerpo pericial de Contabilidad del Estado (art. 66 del Estatuto Municipal)

A diferencia de lo que ocurría con los secretarios, el Cuerpo de Interventores tenía una existencia anterior al Estatuto, por lo que su régimen jurídico en lo referente a nombramientos, separaciones, ingreso, provisión de vacantes y funciones encomendadas apenas sufre alteraciones<sup>24</sup>. A pesar de esto, sí se introducen dos importantes novedades en las funciones encomendadas al interventor, ya que se establece por un lado la presencia del interventor en los Plenos con voz y, al igual que ocurre con el secretario, se le confiere la advertencia de ilegalidad en materia de gestión económica. Por lo demás, se aprecia un agrandamiento competencial del interventor en detrimento de las funciones encomendadas al depositario, figura contemplada en el art. 566 del Estatuto<sup>25</sup>. De esta forma, se prevé que el interventor debe *bajo su más estrecha responsabilidad* negarse al pago de gastos que no tengan consignación presupuestaria, oponerse a que los fondos y valores públicos estén depositados en poder de particulares, dar cuenta oficial de los retrasos que se observen en los ingresos y formular oposición formal a que en los pagos sean infringidas las prioridades que deriven de títulos legítimos preferentes y firmar las actas de las sesiones de la Comisión permanente y del Ayuntamiento pleno, en las cuales hubiera informado o formulado advertencias, en cumplimiento del art. 244 del Estatuto. Se configura de esta forma al interventor como otro de los pilares sobre el que se asienta la administración municipal y provincial, con importantes funciones ejecutivas y de control de la actuación de los órganos de gobierno. Por otro lado, la atribución de la advertencia de

---

24 Aguirrezkuneaga recuerda que la regulación del Cuerpo tiene su origen en la Comisión que en el año 1900 entrega a don Eduardo Dato su propuesta de Reglamento regulador del Cuerpo de contadores, de conformidad con el Real Decreto de 10 de julio de 1900 (publicado en la *Gaceta* de 12 de julio). Vid. AGUIRREZKUNEAGA, I., *Origen de los funcionarios...*, op. cit., p. 56.

25 En el art. 566 del Estatuto Municipal se dispone que la Depositaria podría estar a cargo de un Concejal o delegarse en un cajero, que deberá prestar la fianza correspondiente, recordando que no debería efectuar pago alguno sin el oportuno mandamiento de pago expedido por el ordenador de pagos (Alcalde) y visado por el interventor.

legalidad a los interventores, a fin de eludir las responsabilidades personales derivadas los actos de gestión económica del Ayuntamiento, viene acompañada de garantías que le protegen frente a posibles expedientes disciplinarios similares a las establecidas para los secretarios de Ayuntamiento.

En cuanto al sistema de provisión de vacantes, de estos puestos reservados, el Estatuto Municipal en el art. 241 prevé de forma expresa que con independencia del título de aptitud, se establecían como circunstancias preferenciales que el aspirante a ocupar una determina plaza estuviera en posesión de otros títulos profesionales y así como la antigüedad en el Cuerpo, que se recogían en el escalafón general que se forma para cada categoría y que debía ser rigurosamente respetado, aunque en realidad era sistemáticamente incumplida hasta el punto de forzar al Estado la elaboración de un nuevo Real Decreto, de 23 de agosto de 1924 por el que se obligaba a las Corporaciones locales a respetar el escalafón general y los méritos de cada uno de los interventores. Por lo demás, la línea de discontinuidad del Reglamento del Cuerpo de interventores de 1924 respecto del Reglamento de Contadores de 1919 es clara y escasamente novedosa, limitándose incluso en algunos casos a copiar literalmente a su precedente normativo.

Sin embargo, la gran imprevisión del Estatuto fue el hecho de no contemplar la creación de un Cuerpo Nacional de Depositarios de forma similar a lo que hizo con los secretarios e interventores de Ayuntamiento. En efecto, es la gran laguna del Estatuto Municipal, sobre todo si se tiene en cuenta que los depositarios aparecen regulados en los arts. 276 y 277 del Estatuto, así como en el Reglamento de Haciendas Municipales a los que dedica siete artículos (arts. 81 al 88) y en el Reglamento de Empleados Provinciales de 2 de noviembre de 1925 (arts. 47 a 49). En este sentido, señala Alejandro Nieto que “No hay, pues, olvido de los depositarios en la legislación de la dictadura. El gran error no está en la regulación que se hace de ellos, sino en lo que no se hace, es decir, en no construir con los mismos un cuerpo nacional, que es cabalmente lo que va a potenciar a los secretarios e interventores, como motor y contrapeso de la vida local”, y añade que “Tal fue la incongruencia cometida y lo que va a lastar pesadamente la vida interna de las Corporaciones, creando y desequilibrio organizativo y un agravio irritante, en perjuicio tanto de los interesados como del ente”<sup>26</sup>.

Habría que esperar hasta 1930, durante la dictadura del general Berenguer, impulsado por el ministro de la Gobernación Mazo Balaguer, cuando

---

26 NIETO GARCÍA, A., “Historia y elegía...”, op. cit., p. 194.

por el Real Decreto 10 de junio de 1930 por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Cuerpo, se crea definitivamente el Cuerpo de Depositarios. Con la creación del Cuerpo se produce un giro radical de la figura del depositario, estableciéndose un régimen jurídico similar al de los secretarios de ayuntamientos e interventores, y al que se le atribuyen un conjunto de funciones relativamente mal sistematizadas. De entrada, al igual que ocurriera con secretarios e interventores, se integran en el Cuerpo a los depositarios que se hallasen en ejercicio del cargo en propiedad mediante nombramiento de la Corporación, pero en adelante se establece una única vía de acceso exigiéndose el previo título de aptitud, como en los demás Cuerpos, para poder acceder a los concursos que convoquen las Corporaciones locales, correspondiendo el nombramiento a la propia Corporación. Es destacable la previsión contenida en el art. 16 del Reglamento de 1930 por el que se exige como requisito indispensable para poder presentarse a las pruebas para la obtención del título de aptitud, la posesión de título universitario o académico expedido por un centro oficial del Estado, del título de perito mercantil, o acreditar estar desempeñando funciones de cajero en sociedades mercantiles. En función del título y de la preparación se podía acceder a alguna de las cinco categorías en las que se dividían las depositarías.

Al igual que ocurría con los interventores, el cargo de depositario no es preceptivo más que en aquellos municipios, diputaciones, mancomunidades o cabildos con presupuesto de ingresos superior a cien mil pesetas, estableciéndose los sueldos mínimos en función de la categoría en la que resulte clasificado. En aquellos entes en los que no es preceptiva la existencia del depositario, las funciones a él encomendadas se desarrollaría por un concejal o se delegaría en un cajero que prestase fianza suficiente y que la Corporación señale. En relación a las funciones propias del depositario, estas no se recogen en el Reglamento de creación del Cuerpo, dado su carácter orgánico, sino en el Real Decreto de 23 de agosto de 1924, por el que se aprueba el Reglamento de la Hacienda Municipal, y que se pueden resumir en las de cajero, recaudador, administrador de los bienes y fondos del municipio, de custodia de los mismos, además se le atribuye la función de realizar los pagos previo mandamiento expedido por el ordenador y visado por el interventor, y el ingreso mediante la representación de los oportunos cargaremes extendidos y firmados por el interventor.

Por su parte, el Estatuto Provincial de 1925 atribuye a los depositarios provinciales singulares funciones en consonancia con la originaria tradición de



la institución provincial. Así se le atribuye la custodia de valores y fondos provinciales, paga los libramientos expedidos por el ordenador de pagos y por el interventor, lleva y actualiza el *libro de caja*, administra y rinde cuenta trimestral de todos los bienes que posea la Diputación, recauda impuestos y satisface las contribuciones y arbitrios que le correspondan a la Diputación y propone al *Ayudante de Caja* y emite su parecer en relación con la designación del personal de su confianza.

#### 4. La creación de los colegios oficiales de secretarios e interventores

Como ya apuntamos anteriormente otro de los logros para el colectivo alcanzado en la dictadura de Primo de Rivera fue la creación de los Colegios Profesionales en la que se integran de forma obligatoria todos los miembros de los mencionados Cuerpos. Destaca Martínez Marín que la fue la propia dictadura la que impulsó el corporativismo del colectivo desde el mismo poder, estimulando la asociación de los secretarios e interventores, y posteriormente de los depositarios<sup>27</sup>.

En efecto, mediante Real Decreto de 6 de septiembre de 1925 se crean los mencionados Colegios Provinciales del Secretariado, en el que se integran de forma obligatoria todos los secretarios que prestasen servicios en la provincia respectiva. Ese mismo año, por Real Orden de 11 de diciembre de 1925 se incluyen en estos Colegios a los interventores de fondos y a los Jefes de las secciones provinciales de Presupuestos municipales, con una representación proporcional preceptiva entre los Vocales. De esta forma se institucionalizan por Decreto los Colegios Profesionales en todas las provincias españolas, a excepción de Navarra, que cuenta con un régimen particular pues sus secretarios e interventores no tienen porqué formar parte del Cuerpo Nacional. Todos los secretarios e interventores de fondos municipales y provinciales quedan de forma obligatoria integrados en el Colegio Provincial respectivo a partir de 1925.

Por su parte, por Real Decreto de 14 de noviembre de 1929 se aprueba el Reglamento General de los Colegios Oficiales del Secretariado Local que regula el régimen organizativo y de funcionamiento de los Colegios Provinciales y del Colegio Central, en el que se integran aquellos. De esta forma, quedan definidos los rasgos de un colectivo corporativista que se mantiene hasta nuestros días, estableciéndose la integración obligatoria de todos los

---

27 MARTÍNEZ MARÍN, A., *Funcionarios locales con...*, op. cit., p. 86.



integrantes de los Cuerpos Nacionales, con importantes funciones de regulación interna del colectivo, entre ellas la creación de tribunales de honor para juzgar a sus miembros que alcanza incluso la propuesta de separación del Cuerpo, pudiendo ser aprobada por el ministro por Real Orden y contra la cual podía interponerse recurso en vía contencioso administrativo.



## LOS CUERPOS DE SECRETARIOS, INTERVENTORES Y DEPOSITARIOS DURANTE LA II REPUBLICA

### 1. La subsistencia del estatuto municipal, la Constitución de 1931 y la reforma del régimen local

Proclamada la II República el 14 de abril de 1931 se procede a una revisión de toda la obra legislativa de la dictadura. Fue el primer acto dispositivo del nuevo régimen y se ordenó por un Decreto de 15 de abril de 1931, un día después de la proclamación de la República. De esta forma, el 16 de junio de 1931 el Ministerio de la Gobernación del Gobierno Provisional dictó un Decreto sobre revisión y clasificación de las disposiciones emanadas durante la dictadura desde 1923 a 1931. En su artículo cuarto se declaran subsistentes por exigencias de la realidad, quedando a salvo la facultad del Gobierno de la República para modificarlo, diversas normas entre las que se encuentran una parte importante del Real Decreto de 8 de marzo de 1924, aprobatorio del Estatuto Municipal y el reestablecimiento de la vigencia de algunos títulos de la Ley Municipal de 1877. Igualmente se declara subsistente parte del Real Decreto de 20 de marzo de 1925, quedando en lo demás reestablecida la vigencia de la Ley Provincial de 25 de agosto de 1882. Dentro de este conjunto de normas referidas en el art. 3 se incluyen prácticamente todas las normas sobre ingreso en el Cuerpo de Secretarios, Cuerpo de interventores o creación del Cuerpo de Depositarios. Esto supone que en la mayor parte del periodo de la II República permaneció vigente la legislación de la dictadura ya que hay que esperar hasta el año 1935 para que las Cortes aprobaran una Ley de Régimen Local<sup>1</sup>.

Precisamente, el Gobierno de la República ante este confuso panorama normativo se vio obligado a recordar a los Ayuntamientos que para la suspen-

---

<sup>1</sup> Destaca Pérez Luque que la II República, implantada el día 14 de Abril de 1931, se encuentra con un problema generalizado en todos los niveles de las Administraciones Públicas (Estado, Diputaciones, Ayuntamientos, etc.) de exceso de personal, habiendo fracasado todos los intentos de reducción del funcionariado. Precisamente un Decreto de 28 de octubre de 1931 dispone textualmente que: “en todos los centros y dependencias de la Administración queda suprimida la mitad de las plazas que figuren en las respectivas plantilla vigentes” (art. 3).

sión y destitución de los funcionarios tenían rango de Ley republicana los arts. 235, 236, 242 y 248 del Estatuto Municipal, y por consiguiente las mayorías establecidas en estos preceptos para la suspensión y destitución de los secretarios, interventores y depositarios, así como en general para todos los funcionarios municipales ingresados mediante el sistema de oposición que generaliza el propio Estatuto de 1924. Pero la Instrucción de la Dirección General de Administración local a la que nos referimos, de fecha 10 de noviembre de 1933, va más lejos al declarar la obligatoriedad de los Reglamentos dictados en desarrollo del Estatuto, con la excepción del Real Decreto de 10 de junio de 1930 creador del Cuerpo de Depositarios, pues dado su carácter reglamentario, por el más elemental principio de jerarquía normativa, se oponía al art. 157 de la Ley Municipal de 1877 que establecía el libre nombramiento y separación de los depositarios<sup>2</sup>. Pero, a pesar de la supresión del Cuerpo de Depositarios, y como muestra de respeto hacia estos funcionarios, la República reconoció y protegió los derechos adquiridos de buena fe por los opositores aprobados del extinto Cuerpo, integrándolos en el Cuerpo de interventores, dado el enlace de sus funciones e igualdad de titulación y temario exigido. De esta forma, el nuevo régimen quería evitar que los nuevos ayuntamientos republicanos actuaran con ánimo revanchista contra los funcionarios nombrados por la dictadura, cesándolos o destituyéndolos de sus empleos<sup>3</sup>.

---

2 Hay que destacar, siguiendo a Aguirrezkuneaga, que son varias las disposiciones normativas que tienen que recordar (sin dudas por su incumplimiento) la vigencia del Estatuto Municipal. La Orden de 15 de noviembre de 1933 que recordaba la vigencia del art. 236 del Estatuto y, en consecuencia, la subsistencia del quórum especial de asistencia al Pleno (tres cuartas partes del número legal de miembros) y del voto favorable cualificado para la destitución del secretario; o el Decreto de 13 de abril de 1934 que establecía que hasta tanto se aprueben las leyes de Administración local y las de sus funcionarios, se prohíbe a Diputaciones, Cabildos, Ayuntamientos y Mancomunidades la destitución de ninguno de sus funcionarios, salvo falta grave previa tramitación del oportuno expediente administrativo. La Orden de 21 de abril de 1934 viene a recordar que, tal y como establece el Estatuto, los nombramientos de secretarios interinos debían recaer necesariamente en miembros del Cuerpo de Secretarios. Vid. AGUIRREZKUNEAGA, I., *Origen de los funcionarios...*, op. cit., p. 63.

3 Jiménez Asensio indica que “nada más instaurarse la República comenzó una década de destituciones de secretarios y empleados públicos. De cara a evitar tales medidas se dictó la Orden de 28 de abril de 1931 que pretendía la reparación de arbitrarios acuerdos de los Ayuntamientos en los que se destituye o corrige a empleados municipales”. JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Políticas de selección en la Función Pública española (1808-1987)*, Ministerio de Administraciones Públicas, 1989, p. 121.

Entre el conjunto de medidas arbitradas por el Gobierno a fin de garantizar la inamovilidad de los funcionarios locales se encuentra un Decreto de 13 de abril de 1934 donde se diseña un recurso administrativo ante el Ministerio de Gobernación con carácter sumario y sin perjuicio del recurso contencioso-administrativo, a fin de proteger a los funcionarios destituidos sin mediar causa grave ni tramitación del oportuno expediente administrativo contradictorio. El carácter sumario del recurso constituye un mecanismo eficaz y rápido a disposición del funcionario frente a la ejecutividad de los acuerdos municipales y establece, por otra parte, el logro de una vieja aspiración del colectivo de secretarios, interventores y depositarios a fin de atribuir al Gobierno unas facultades de control o tutela frente a las destituciones ilegales.

El nuevo régimen republicano convocó inmediatamente Cortes Constituyentes y en 1931 se aprobó una Constitución republicana que fue decretada y sancionada por las propias Cortes el día 9 de diciembre de 1931. La Constitución concebía a España como un Estado integral compatible con la autonomía de Municipios y Regiones. El propio art. 8 del texto constitucional disponía que el Estado español estaba integrado por Municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía, para apuntillar en el art. 9 que “Los Municipios de la República serán autónomos en las materias de su competencia y elegirán los Ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto, salvo cuando funcionen en régimen de concejo abierto”. De esta forma se asentaban los pilares de un nuevo régimen local fundado en el principio de autonomía municipal y unidad del Estado, junto con los de democracia directa y elección concejil del alcalde.

Ahora bien, el régimen republicano no se dio demasiada prisa en regular el nuevo régimen local, de hecho como ya se ha apuntado durante buena parte del periodo republicano estuvo vigente la legislación de la dictadura de Primo de Rivera, ya que hasta 1935 no se logra sacar adelante la Ley Municipal, tras la previa habilitación de las Cortes a través de una Ley de 28 bases que requería su desarrollo por el Gobierno, y esto además se produjo ante la indiferencia de la Cámara y ausencia de diputados, como expresara Martínez Marín citando la intervención de un diputado de Unión Republicana<sup>4</sup>. No obstante, con anterioridad a la aprobación de esta norma, por Orden de 31 de enero de 1934 se va a designar una Comisión redactora de un anteproyecto de Ley de Régimen Local, llegándose a formular un anteproyecto de ochenta bases que comprendían tanto una parte orgánica como una parte financiera de

---

4 Vid. MARTÍNEZ MARÍN, A., *Funcionarios locales con...*, op. cit., p. 94.

una Ley de Régimen Local. Ante las propias Cortes Constituyentes se llegaría a presentar una proposición de Ley para regular un Estatuto de Funcionarios que, sin embargo, no llegó a discutirse, pero que tendría una influencia destacable en la redacción de la Ley Orgánica Municipal de 1935. Nos referimos al proyecto de Salazar Alonso<sup>5</sup>. Se trataba de un proyecto de Ley cuyo objetivo fundamental, según se expresaba en el mismo, era el de capacitar, independizar y responsabilizar a los funcionarios locales. De esta forma, para lograr la capacitación se establecía como sistema de ingreso en la función pública la oposición o concurso y la creación de una Escuela Nacional de Funcionarios, cuyo objetivo fundamental era la formación de aquellos. En relación al ingreso, disponía la Base XXIV, que “todo nombramiento será consecuencia de oposición o concurso, que juzgarán tribunales exclusivamente técnicos o profesionales, siendo preceptivo para las Corporaciones atenerse en la designación a la preferencia establecida en las propuestas”. También señalaba que el Estado crearía una Escuela Nacional de Funcionarios de la Administración municipal encargada de la expedición de los títulos de secretario, interventor, depositario y funcionario administrativo de los Municipios. Esta Escuela dependería directamente de Ministerio de Instrucción Pública y su misión fundamental no se limitaría solo a la formación de los secretarios e interventores, sino que incluiría la preparación de cuantos aspiren a ser funcionarios, en general, de la Corporaciones locales.

Por su parte, la independencia se configuraba como otro de los objetivos que pretendía garantizarse legalmente a fin de que los funcionarios no estuvieran sometidos a los vaivenes de las luchas políticas. Se preveía además la existencia de una Comisión de disciplina en todas las capitales de provincia encargada de instruir los expedientes de suspensión y destitución, y proponer a las Corporaciones locales las sanciones que correspondan imponer, debiendo conformarse el acuerdo municipal a la propuesta de la Comisión de disciplina.

En definitiva, como puede verse, se sustraía a las Corporaciones Locales la facultad discrecional que hasta el Estatuto Municipal habían tenido para el nombramiento, sanción y separación de los funcionarios locales por “recelar que eran fácil objeto de la influencia de las bandería políticas”, como

---

5 El texto de este proyecto de bases para la Ley Municipal, presentado al Congreso de los Diputados por el Ministro de la Gobernación, don Rafael Salazar Alonso, el 1 de octubre de 1934, puede verse en COSCULLELA MONTANER L./ORDUÑA REBOLLO, E., *Legislación sobre Administración local 1900-1975*, tomo II, IEAL, Madrid, 1981, pp. 717 ss.

señalaría Bullón Ramírez<sup>6</sup>. Esta proposición de Ley dividía el Cuerpo de Secretarios de Administración Local en tres categorías basadas en la cifra de la población local: Una primera categoría para los municipios de más de 8.000 habitantes; la segunda para los municipios de 8.000 *y menos* hasta 501, y la tercera para aquellos de 500 e inferiores a dicha cifra. Se reconocía al secretario la condición de miembro de la Corporación municipal y jefe de los servicios jurídico-administrativos. Por lo que respecta a los interventores de Administración Local, se establecía su existencia preceptiva en aquellos municipios cuyos presupuestos anuales, con arreglo al promedio del último quinquenio, excedan de 100.000 Ptas. Además, cuando los presupuestos así computados excediesen de 400.000 Ptas, al frente de la depositaría habría un funcionario perteneciente al Cuerpo Nacional de depositarios de fondos municipales, aunque en los demás Ayuntamientos la depositaría podía ser desempeñada por personas ajenas a la Corporación que constituyan la correspondiente fianza y solo en los municipios de menos de 2000 habitantes podría ser depositario uno de los concejales<sup>7</sup>.

Este proyecto fue dictaminado por la Comisión parlamentaria, sin embargo el propio Gobierno había remitido otro proyecto de Ley de Bases para una Ley Municipal, forzando a la necesaria coordinación de la discusión de ambos proyectos, y de esta forma el nuevo dictamen de la Comisión parlamentaria autoriza al Gobierno, por medio de un artículo único y al amparo del art. 61 de la Constitución, a promulgar en el plazo de tres meses una ley municipal con sujeción a las bases.

Por otro lado, la Ley de 20 de diciembre de 1932 creaba el Cuerpo Técnico de Directores de Bandas de Música en la Regiones Autónomas, Provincias, Mancomunidades, Ayuntamientos y Cabildos y Consejos Insulares, y cuyo Reglamento provisional se aprobaría de 3 de abril de 1934. Este Cuerpo, integrado por los Directores de Banda actuales en ejercicio o en excedencia, exigía para de cara al futuro la superación de un examen de ingreso para poder integrarse en el mismo y el concurso correspondiente entre sus miembros por la entidad correspondiente para obtener la propiedad de la *plaza*. Se consti-

---

6 BULLÓN RAMÍREZ, A., *Historia del secretariado...*, op. cit., p. 241.

7 En el Proyecto de Ley de 1 de febrero de 1935, tras indicar que los interventores de fondos de las Administraciones locales constituirán un Cuerpo nacional análogo al de los secretarios, dispone que “se denominará «Cuerpo de interventores del Estado en la Administración Local y Provincial»”, queriendo destacarse de esta forma la vinculación del Cuerpo con el Administración del Estado y su carácter de cuerpo nacional.

tuye un verdadero cuerpo de carácter nacional, aun cuando el director así nombrado por la Corporación local sea considerado a todos los efectos como funcionario de la misma.

## 2. La normativa de régimen local catalana y la quiebra del carácter nacional de los cuerpos de secretarios e interventores

Consecuencia inmediata de la autonomía que la Constitución reconocía a las regiones, fue la obtención de la misma por la Región catalana, cuyo Estatuto fue aprobado por las Cortes el 15 de septiembre de 1932. El Parlamento Catalán aprobó en el año 1934 la “Llei Municipal de Catalunya”, en ella dedicaba a los funcionarios municipales su último título, el decimoquinto, regulando de una manera especial y pormenorizada (categorías, derechos, deberes, nombramientos y correcciones disciplinarias) en su capítulo primero a los secretarios y a los interventores municipales en el segundo. De esta forma, secretarios e interventores se distinguían del resto de empleados municipales (entre ellos los depositarios), a los que dedicaba el capítulo tercero.

La Constitución republicana no incluía entre las materias de competencia exclusiva del Estado la legislación sobre régimen local y funcional, por lo que el Estatuto de Cataluña encontró vía libre para asumir como exclusiva la competencia sobre estas materias en su art. 10, de esta forma Cataluña se adelanta al Estado a la hora de regular estos colectivos y, en el ejercicio de las competencias que le son propias conforme a su Estatuto, blinda con esta regulación cualquier intervención del propio Estado en regulación de estos colectivos<sup>8</sup> pues establece la Ley como competencia exclusiva de los Ayuntamientos el nombramiento corrección y destitución de los funcionarios, empleados y agentes del Municipio<sup>9</sup>. De esta forma se produce la quiebra

---

8 De forma similar, siguiendo el ejemplo catalán, el Estatuto Vasco de 6 de octubre de 1936 también asume la competencia exclusiva sobre legislación y ejecución del régimen local, así como el Proyecto de Estatuto de Galicia de 1932. Ante esta situación es fácil aventurarse a afirmar que se produciría un proceso de regionalización de todo el funcionariado municipal, Cuerpos Nacionales incluidos, que supondría la fragmentación de la uniformidad de la función pública local española.

9 Dispone el art. 102 de la Ley Municipal de Catalunya que: “*Es de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos, subordinada únicamente a la observancia de las leyes generales, el gobierno y la dirección de los intereses peculiares de los pueblos y en particular cuanto tenga relación con los objetos siguientes: ... 4.º Nombramiento, corrección y destitución de los funcionarios, empleados y agentes del Municipio [...]*”.



del modelo de Cuerpos Nacionales pues las consecuencias inmediatas de la aprobación de esta norma no son otras que desaparición de los mismos en el ámbito territorial de Cataluña y la dependencia de todo el funcionariado local de las instituciones catalanas<sup>10</sup>.

En todo caso merece destacar algunas notas originales de esta Ley como fue la de exceptuar la obligación de mantener un secretario a los Ayuntamientos cuyo presupuesto no fuese al quíntuplo de su sueldo legal, a fin de que se agrupasen con otros para mantener uno en común. También se dividió al secretariado municipal en tres categorías (la primera para Municipios de más de 10.000 habitantes, la segunda para aquellos comprendidos entre 2.000 y 10.000 habitantes y la tercera para municipios de menos de 2.000 habitantes). Contiene la norma una regulación muy detallada de los deberes y obligaciones del secretario en el art. 214 (asistencia a sesiones, redacción de actas, etc..) de las que destaca la insistencia en las funciones de fedatario público aunque, en general, son básicamente las mismas que las establecidas en la legislación de la dictadura, asumiendo además las funciones de interventor y de Archivero en caso de que no existieran estos empleados, sin olvidar la advertencia de ilegalidad como obligación característica del secretario que aparece regulada en el art. 215 de la Ley<sup>11</sup>.

Respecto a la Intervención municipal, la Ley no ordena distintas categorías, sino una única cuya existencia sería preceptiva en aquellos municipios cuyo presupuesto excediese de quinientas mil pesetas, estableciendo en el art. 234 las funciones del interventor entre las que destacan la de llevar la contabilidad, intervenir en la formación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios y producir los informes exigidos por las leyes, informar sobre la situación económica del Ayuntamiento, cuidar de que los ingresos y pagos sean aplicados a las respectivas consignaciones presupuestarias, entre otras. Aún no siendo novedoso, pues ya aparecía recogido en la normativa anterior, interesa destacar la redacción de art. 235, pues en él se establece que los interventores serán responsables personalmente de los daños que por omisión sean causados en el *erario municipal* y singularmente cuando hagan pagos sin consignación presupuestaria, cuando las fianzas no estén constituidas en la cuantía ni en la forma establecidas, cuando no den cuenta del retraso en el

10 Vid. MARTÍNEZ MARÍN, A., *Funcionarios locales con...*, op. cit., pp. 98 ss.

11 El art. 215 dispone que: “El secretario tendrá la obligación de informar, por escrito, al Alcalde de la ilegalidad o extralimitación que observe en los acuerdos municipales y deberá hacerlo antes de que los acuerdos sean firmes”.

cobro de las exacciones municipales o cuando en los pagos sean infringidas las prioridades que se deriven de títulos legítimos preferentes o de carácter inexcusable o inaplazable de algunas obligaciones. Así, y para poder hacer efectivas sus responsabilidades, el art. 236 establece el deber de los interventores de asistir a las sesiones en que se trate el estudio y aprobación de los presupuestos y a las demás que el alcalde considere conveniente.

La ley catalana es consciente, dada las importantes funciones encomendadas a estos funcionarios, de la necesidad de formar a quienes deben ocupar tales empleos y para ello crea la Escuela de Administración Pública de la Generalidad. La necesidad de obtener una *licenciatura*, que hoy denominaríamos habilitación, se convierte en requisito para poder optar a las plazas de secretarios e interventores que convoquen los ayuntamientos y que se reserva para sí la propia Generalidad catalana. Los ayuntamientos, por su parte, serían competentes para el nombramiento y destitución de los secretarios e interventores. El nombramiento recae en el Pleno y exige mayoría absoluta del número legal de votos, previo concurso o concurso-oposición, en el caso del secretario de primera entre quienes sean Abogados y licenciados en la Escuela de Administración Pública de Cataluña, Abogados con más de diez años de ejercicio de la profesión o funcionarios municipales que fueran Abogados o licenciados en la Escuela de Administración Pública con diez años de servicio en propiedad en el Ayuntamiento del mismo Municipio donde se produzca la vacante con cargo inmediato inferior al de secretario y ejerciendo la dirección de un Departamento. En el caso de los secretarios de segunda y tercera categoría, el nombramiento debía recaer necesariamente entre quienes obtengan de la Escuela de Administración Pública de la Generalidad la licenciatura correspondiente a su categoría. Por su parte, el nombramiento de interventores correspondía al Pleno del Ayuntamiento, en los mismos plazos y condiciones que fija el art. 217 para los secretarios, mediante concurso u oposición, entre profesores mercantiles con licenciatura de la Escuela de Administración Pública.

La ley sigue básicamente las directrices del Derecho español, del Estatuto Municipal y de los proyectos de Maura, Canalejas y Besada, con innovaciones normativas no sustanciales en esta materia. Sin embargo, sí destaca el interés político de asumir la competencia de los Cuerpos Nacionales por la Generalidad y convertirlos en un cuerpo regional desde el momento que exige para poder acceder a estos empleos la obtención de la citada habilitación que expide la propia Generalidad a través de la Escuela de Administración Pública

de Cataluña. En todo caso, como bien subraya Martínez Marín, la situación jurídica de los secretarios, interventores y tesoreros ofrece unas características que merecen ser recordadas pues “alumbra los problemas que la Constitución vigente, dado el carácter policéntrico constitucionalizado por ambas, ha planteado de nuevo”<sup>12</sup>.

Finalmente habría que mencionar que el 9 de marzo de 1934 el Parlamento de Cataluña dicta una Ley que declaraba firmes y válidos aquellos acuerdos de destitución o suspensión de funcionarios municipales (Cuerpos Nacionales incluidos) tomados por los ayuntamientos elegidos en 1931 y que hubiesen tenido lugar en el primer año de mandato de aquellos, ley que produciría una gran polémica. Según indica Alejandro Nieto en un interesante artículo donde aborda el estudio de la situación jurídica creada por la aplicación de la Ley con relación a los secretarios de Ayuntamiento, parece que con el advenimiento de la República se produjeron despidos en masa de secretarios, tanto para depurar a la Corporación de individuos no afectos al nuevo régimen como para colocar en su puesto a amigos políticos<sup>13</sup>. No debemos olvidar que el Gobierno de la República se vio obligado a recordar a los ayuntamientos la vigencia de las mayorías requeridas en el Estatuto de 1924 para la destitución de los secretarios, arbitrando como vimos anteriormente una serie de recursos administrativos sumarios a fin de garantizar la inamovilidad de los secretarios. La situación creada por las destituciones llevadas a cabo fundamentalmente durante el primer año de la República llegaron a los Tribunales y estos declararon no ajustados a Derecho todos los acuerdos que hubieran respetado los requisitos de destitución formales y materiales establecidos en el vigente Estatuto Municipal de 1924.

En este contexto, el Parlamento catalán en el ejercicio de sus propias competencias dicta una Ley que da cobertura jurídica retroactiva a estos acuerdos adoptados por los nuevos Ayuntamientos republicanos y facilita, por otro lado, el retorno de los funcionarios municipales destituidos desde el 13 de abril de 1923 hasta el 14 de abril de 1931 por causas que no constituyan delito. Ciertamente el contenido de esta Ley es injustificable en un Estado de Derecho, supone una extralimitación del Parlamento en el ejercicio de sus funciones legislativas en la medida que al convalidar las destituciones de funcionarios, con independencia de si fueron o no conformes a Derecho, deja sin

12 MARTÍNEZ MARÍN, A., *Funcionarios locales con...*, op. cit., pp. 96-97.

13 NIETO GARCÍA, A., “El Secretariado de Administración Local en Cataluña y la Ley de 9 de marzo de 1934”, *Revista Jurídica de Cataluña*, 4 (1976), pp. 163-173.

efecto las sentencias judiciales estimatorias de las pretensiones de los funcionarios destituidos. Pero la ley va más allá y declara la exención de toda responsabilidad civil respecto a los funcionarios destituidos, a los consejeros municipales y alcaldes que tomaron los referidos acuerdos, obligando a la Corporación a restituir a estos las cantidades que hubieran pagado en cumplimiento de sentencias declaradas por los Tribunales.

La norma catalana estuvo poco tiempo en vigor como consecuencia de los acontecimientos políticos de finales de 1934. A comienzos del año 1935 se suspendieron las facultades autonómicas de Cataluña y, aunque fueron reestablecidas en febrero de 1936, el régimen autonómico sería definitivamente derogado durante la Guerra Civil, por la Ley de 5 de abril de 1938. Sin embargo, se respetarían los derechos adquiridos por los funcionarios locales, secretarios e interventores, nombrados por los ayuntamientos catalanes en aplicación de la Ley Municipal de Cataluña, integrándose en los respectivos Cuerpos Nacionales de conformidad con el Decreto de 16 de octubre de 1941.

### 3. La ley municipal de la Republica y los cuerpos nacionales de secretarios e interventores de administracion local

A) Los secretarios de Administración Local constituirían un Cuerpo de carácter nacional conforme a lo dispuesto en la Base XXIII de la Ley de bases de 10 de julio de 1935. Por primera vez de forma explícita se reconoce el carácter nacional del Cuerpo. Esta declaración tiene su importancia en el contexto histórico-político en el que se formula, pues los funcionarios de este Cuerpo Nacional no podían ejercer sus funciones en Cataluña ya que, como acabamos de ver, en este territorio había formado una especie de *cuerpo* regional de secretarios de conformidad con la Ley Municipal de Cataluña exigiéndose para poder ejercer en esa Región una habilitación que otorgaría la propia Escuela de Administración Local de Cataluña. Por otra parte, conforme a la Disposición Transitoria undécima también les queda vetada a los Cuerpos Nacionales la provisión de las vacantes de los Ayuntamientos navarros, pues el régimen jurídico aplicable a ellos es el establecido en la Ley 19 de agosto 1841.

El Cuerpo Nacional de Secretarios se estructuraría en tres categorías, formando la primera los secretarios de ayuntamientos capitales de provincia y de poblaciones de más de 8000 habitantes, la segunda los de los Ayuntamientos de más de 2.000 y menos de 8.000 habitantes y los de tercera los inferior-

res a 8000 y superiores a 500 habitantes. Se crea también una clase especial de secretarios para Municipios inferiores a 500 habitantes, que no figurarían en el escalafón general y que se considerarían como *secretarios habilitados*. En la primera y segunda categoría se ingresaría por oposición directa, exigiéndose para la primera el título de Abogado y no indicando ningún requisito de titulación para la segunda categoría. Las oposiciones se celebrarían en Madrid o en las capitales de distrito universitario ante un Tribunal del que formarían parte catedráticos de la Facultad de Derecho, funcionarios administrativos del Estado y secretarios de Ayuntamiento, bajo la presidencia del Subsecretario del Ministerio de la Gobernación, rigiendo un programa mínimo único para toda España. Por su parte, la tercera categoría estaría formada, en primer término, por los que ingresen en ella en virtud de su carácter de interinos, y en segundo lugar, por los que en adelante ingresen por oposición.

Sin embargo, pocas novedades aporta la Ley respecto de lo ya establecido en los Estatutos Municipal y Provincial, pues los ayuntamientos seguirían nombrando o designando a sus secretarios por concurso de entre los pertenecientes a las diferentes categorías en el escalafón. La inamovilidad se conseguiría al igual que venía sucediendo con anterioridad con la exigencia de mayorías cualificadas para que pudiera procederse a la destitución del mismo. Si interesa destacar que, para evitar cualquier duda interpretativa, el art. 175 de la Ley dispone de forma clara que: “En todo Ayuntamiento habrá un secretario, que lo será del Ayuntamiento Pleno, de la Comisión permanente y de la Alcaldía”, señala también la posibilidad de nombrar a un secretario adjunto, pero solo en los Ayuntamientos de municipios de más de 100.000 habitantes, aunque realmente muy pocos Municipios españoles alcanzaban esta cifra de población en 1935. Por otra parte, se señala, y esto sí es una importante novedad, no solo la obligatoriedad de asistir a las sesiones del Pleno y de la Comisión permanente, sino que la asistencia del secretario, como la del Presidente, es condición *sine qua non* para la validez de estas.

B) Los interventores de fondos de la Administración Local igualmente constituyen un cuerpo de carácter nacional análogo al de los secretarios. El art. 179 de la Ley establece que los Ayuntamientos cuyos presupuestos anuales, computados en el último quinquenio, no bajen de 300.000 pesetas tendrán un interventor en su administración económica; en los ayuntamientos cuyo presupuesto esté comprendido entre las 300.000 a 200.000 pesetas, el interventor podrá mancomunarse entre varios Ayuntamientos y en los de

presupuesto inferior a 200.000 pesetas la existencia del interventor será potestativa. Por lo demás, el art. 180, siguiendo el esquema del Estatuto de 1924, divide el Cuerpo de Interventores en cinco categorías, más una especial. La categoría especial le corresponde exclusivamente al Ayuntamiento de Madrid, desapareciendo de ella el Ayuntamiento de Barcelona pues, como vimos, este último se regiría a estos efectos por la Ley Municipal de Cataluña. Las restantes categorías se estructuran en función del volumen presupuestario. El ingreso en el Cuerpo, al igual que ocurre con los secretarios, será siempre por oposición ante un Tribunal centralizado, señalando la Ley que en todo lo referente a concursos y oposiciones se estará a lo establecido en la ley para el Cuerpo de Secretarios. Las Corporaciones elegirán los interventores de la siguiente forma: los de categoría especial y primera categoría por oposición entre los funcionarios comprendidos en la primera categoría del escalafón, y los demás por concurso u oposición dentro de sus respectivas clases.

Nada se dice en la Ley, aspecto de todo punto incomprensible, sobre los requisitos de titulación exigidos para el ingreso en el Cuerpo de interventores, ni sobre el régimen estatutario de ambos Cuerpos, aunque sí se establece el deber de los interventores de advertir a las Corporaciones las infracciones legales que puedan implicar sus acuerdos en las cuestiones económicas y de contabilidad (art. 183 *in fine*), señalando el art. 214 que:

“El secretario y el interventor podrán advertir la ilegalidad de los acuerdos que pretendan adoptarse, mediante nota en el expediente, antes de dar cuenta al Ayuntamiento. Tendrán facultad para solicitar que un expediente o propuesta queden sobre la mesa para su estudio hasta la próxima sesión, cuando por la índole del asunto tuvieran duda sobre la legalidad del acuerdo”.

Y añade que:

“Si, no obstante la advertencia del secretario o interventor, según los casos, fuese adoptado el acuerdo, aquellos funcionarios estarán obligados, bajo su responsabilidad, a remitir al Gobernador civil de la provincia, en plazo de quinto día, certificación del acuerdo adoptado y de la advertencia formulada”.

Queda definitivamente perfilada la advertencia de ilegalidad, mecanismo de tutela administrativa y verdadero instrumento de poder en manos de secretarios e interventores que se mantiene prácticamente hasta la desaparición de los Cuerpos Nacionales con la LRBRL. Precisamente, consciente del papel que deben jugar ambos profesionales en la Administración local, el art. 213

les hace personalmente responsable de los acuerdos adoptados por los Ayuntamientos cuando no hubieran advertido a la Corporación de las infracciones legales en que pudiera haber incurrido el Ayuntamiento con la adopción del acuerdo, liberando en estos casos de responsabilidad a aquellos Concejales que no poseyeran ninguna clase de título académico o profesional.

Sin embargo, la regulación contenida en la Ley es parca, incompleta, deficiente y escasamente innovadora, sin duda precipitada por los acontecimientos políticos que vivía la II República y que forzaron la aprobación de una tardía ley de régimen local que, sin embargo, fue discutida en la Cortes ante la total indiferencia de la clase política. En este sentido, señala Enrique Orduña Rebollo que las convulsiones políticas y la discusión de proyectos mucho más conflictivos, como el Estatuto de Cataluña o la reforma agraria, fueron posponiendo la estructuración y desarrollo de un texto legal que regulase la vida de los Municipios españoles<sup>14</sup>. Finalmente el texto legal viene a recoger, literalmente en muchos casos, la regulación que se contenía en textos legales anteriores como la Ley de 1877 o el propio Estatuto Municipal de 1924, y de su normativa destaca la ausencia de regulación de las funciones y deberes de estos funcionarios, de donde se desprende que el objetivo fundamental de la Ley era consagrar la existencia de estos Cuerpos Nacionales, remitiendo su estatuto a disposiciones reglamentarias que se dictasen en desarrollo de la Ley.

No obstante, es de justicia reconocer dos aspectos positivos de la Ley. Por un lado, se instaura un *Montepío* general para el pago de los derechos pasivos a los funcionarios municipales que se organizaría por el *Instituto Nacional de Previsión* y en el que estaría representado los organismos nacionales de funcionarios; y, por otro lado, la regulación de un régimen disciplinario con garantías procedimentales para el funcionario expedientado, estableciéndose en el art. 197 un recurso *ad hoc*, independiente del recurso contencioso-administrativo, ante un Tribunal constituido en la capital de la provincia por el juez decano, quien actuará como Presidente; un Diputado provincial, designado por la Diputación; el abogado del Estado; un secretario de Ayuntamiento nombrado por el Colegio Provincial de Secretarios; y un concejal del Ayuntamiento de la Capital designado por la Corporación municipal; actuando como secretario, el secretario Judicial del Juzgado al que corresponda la presidencia. Se establece la gratuidad de las actuaciones del Tribunal y sus

---

<sup>14</sup> COSCULLELA MONTANER, L./ORDUÑA REBOLLO, E., *Legislación sobre Administración Local (1900-1975)*, tomo II, IEAL, Madrid, 1981, p. 43.



fallos debían ser dictados en el plazo improrrogable de cuarenta días, siendo inmediatamente ejecutivos con independencia del recurso contencioso-administrativo. La instauración de este tipo de recursos demuestra el interés del legislador de garantizar la inamovilidad y seguridad jurídica de los funcionarios locales, que se veían sometidos en no pocas ocasiones a destituciones ilegales como consecuencia, generalmente, de los cambios de gobierno de los Ayuntamientos.

Por lo demás, la legislación republicana sobre los Cuerpos Nacionales siguió básicamente las directrices del Estatuto Municipal. En este sentido, convendría señalar que continuaron en vigor los Reglamentos de 23 de agosto de 1924 sobre funcionarios municipales y procedimiento en materia municipal y el de 14 de mayo de 1928 sobre funcionarios administrativos, sin que se llegasen a publicar los reglamentos que anunciaba la Disposición Transitoria 10ª en ejecución de la Ley. Los distintos gobiernos de la II República dictaron algunas disposiciones reglamentarias con anterioridad a la Ley de Régimen Local de 1935 que regulaban determinados aspectos del colectivo funcional que nos ocupa. Una relación detallada de estas disposiciones aparecen en la obra de Bullón Ramírez, quien pone de manifiesto, a la vista del contenido de las mismas, el espíritu de continuidad de la obra legislativa de Calvo Sotelo sobre estos Cuerpos de funcionarios. De entre ellas, podríamos destacar la Orden de 21 de julio de 1931 donde se regularía los sistemas de provisión de vacantes de secretarios e interventores tomando como criterio el orden de prelación por convocatoria, y dentro de ella, el número obtenido por el aspirante; la de 15 de noviembre de 1933, recordatoria de la necesidad de respetar los requisitos establecidos en el Estatuto Municipal para las destituciones, o la de 13 de abril de 1934 que prohibía que los funcionarios fueran destituidos sin motivos graves y previa tramitación del oportuno expediente disciplinario; o la de 28 de mayo de 1935 que establecía la obligatoriedad de la colegiación de los secretarios e interventores de los Cuerpos Nacionales. Como valoración final del conjunto de disposiciones dictadas por los distintos Gobiernos de la República, señala Bullón Ramírez que “... apreciadas en conjunto, revelan claramente una concepción respecto al cargo de secretario Municipal, acorde con las líneas trazadas por la reforma de la dictadura y totalmente distintas de las que predominaron en España desde 1870 a 1923”<sup>15</sup>.

---

15 BULLÓN RAMÍREZ, A., *Historia del Secretariado...*, op. cit., pp. 248 ss.



#### 4. Desaparición y resurgimiento del cuerpo de depositarios

Con el Decreto de 27 de febrero de 1934, el Consejo de Ministros considera derogado el Reglamento de 10 de junio de 1930 que creaba el Cuerpo de Depositarios de Administración Local, considerando disuelto el mismo. Según expresa el Preámbulo del mismo tal decisión se fundamenta en un aspecto puramente formal pues se presumían invalidas las normas de la dictadura mientras no se convaliden por la República y sin cuya convalidación quedarían degradadas al rango de precepto reglamentario, por lo que argumenta que “al ser revisadas las disposiciones de la dictadura y quedar reducido aquel decreto orgánico al rango de precepto meramente reglamentario, válido solamente en cuanto se conformara con las leyes votadas en Cortes, hubo de ser privado de su aparente eficacia”.

De esta forma, con fundamento en los arts. 157 de la Ley Municipal de 1877 y 566 del Estatuto, se entendía que a las Corporaciones locales no se les podía imponer la elección necesariamente entre quienes ya poseyeran el título de aptitud, pues la Ley de 1877 atribuía a los Ayuntamientos la libre elección y destitución, y el Estatuto Municipal disponía que, en algunos casos, la depositaría podía estar a cargo de un Concejal o delegarse en un cajero. Para el legislador, con la supresión de este Cuerpo, quedaba reestablecido el espíritu del mencionado art. 157 de la Ley de 2 de octubre de 1877, que tiene su reflejo en el citado art. 566 del Estatuto Municipal. A este respecto, señala Alejandro Nieto que con esta medida “se había llegado al colmo del absurdo y la nueva legislación municipal se apresuró a rectificar la situación, habiendo caso omiso del brevísimo lapso de tiempo en el que formalmente se había disuelto el Cuerpo, puesto que la Base XXIII de la Ley de Bases de 10-7-1935 ya advierte que «el Cuerpo de Depositarios estará formado por los funcionarios *que en la actualidad pertenecen al mismo* (es decir que no han dejado de pertenecer al él, puesto que el Cuerpo materialmente no se ha disuelto) y los que ingresen en los sucesivo»”<sup>16</sup>.

Como decimos, consciente el legislador del error cometido un año antes con la decisión de suprimir el Cuerpo de Depositarios, con la Ley Municipal de 1935 se reestablece el mismo, reconociendo el derecho de reincorporarse al mismo a quienes hubieren optado por incorporarse al Cuerpo de interventores al disolverse el de depositarios<sup>17</sup>. Sin embargo, la regulación del Cuerpo

16 NIETO GARCÍA, A., “Historia y elegía...”, op. cit., p. 195.

17 La Ley de Bases aprobada por las Cortes disponía expresamente que, como he-

es bastante parca. La ley solo dedica dos artículos a los depositarios, el 184 y el 185. Se parte de que la existencia del depositario solo es preceptiva en aquellos Ayuntamientos cuyo presupuesto exceda de 400.000 pesetas en promedio de los últimos cinco años y al frente de la depositaría habrá un funcionario *que pertenezca* al Cuerpo de Depositarios de fondos municipales, integrado por los funcionarios que *en la actualidad pertenezcan al mismo y por los que ingresen en lo sucesivo*. Se establece además que a medida que la Escuela de Administración Pública *vaya expidiendo los respectivos títulos será imprescindible su presentación para tomar parte en las oposiciones y concursos a los escalafones nacionales y locales*. En todo caso las vacantes se proveerán de igual forma que la de los interventores, siguiéndose igual procedimiento para la formación del escalafón.

Por otra parte, la regulación de sus funciones también es escasa. Para Alejandro Nieto la razón de esta parca regulación se debe al hecho de que la Ley no regula el mecanismo de gestión de la Hacienda municipal que es el ámbito propio de actuación de estos funcionarios<sup>18</sup>. Sea como fuere, la Ley configura al depositario como un órgano fiscalizador haciéndole responsable junto con el ordenador de pagos y el interventor, de cualquier pago que ordenaren sin estar liquidadas todas las obligaciones del personal (art. 166). Es de destacar también el art. 168 que, en su segundo párrafo, dispone que: “Cuando en la Delegación de Hacienda no existiere saldo a favor del Ayuntamiento, el Delegado requerirá al depositario de aquel para que se abstenga de realizar ningún pago antes de haber satisfecho los haberes de los funcionarios...”. Poco más se contempla en la Ley respecto de los depositarios, de los que parece *pasar casi de puntillas*, y a cuyo Cuerpo no se le reconoce la calificación formal de “nacional” que ostentan los Cuerpos de secretarios y de interventores.

---

mos visto, los depositarios ingresados por oposición en el Cuerpo, a los que se refería el Decreto de 27 de febrero de 1934, en un plazo de seis meses deberían optar por pertenecer a uno de ambos Cuerpos de interventores o depositarios.

<sup>18</sup> Ibídem.

## EL FRANQUISMO Y EL PROCESO DE ESTATALIZACIÓN DE LOS CUERPOS NACIONALES DE ADMINISTRACIÓN LOCAL

### 1. Centralización e ideologización: los secretarios e interventores al servicio del nuevo régimen autoritario

El nuevo régimen que surge tras la Guerra Civil parte de unos principios políticos diametralmente opuestos a los que inspiraron la II República. Su reflejo en el ámbito local determina, por su parte, una concepción del Municipio muy alejada de aquellos principios basados en la autonomía y la descentralización que caracterizaban al régimen local republicano, ya que se partía de una concepción antidemocrática del Municipio como una de las entidades orgánicas, en unión con la *familia* y el *sindicato*, a través de las cuales se articulaba la ficticia participación de los ciudadanos, convertidos nuevamente en súbditos de un Estado totalitario, en las tareas de la administración del mismo<sup>1</sup>. Se suprime el sufragio universal, libre, directo, y se sustituye por un denominado *sufragio orgánico* para la elección de los Ayuntamientos, articulando el nuevo régimen local sobre la figura un alcalde de designación directa por el poder central y en el que se concentran prácticamente las atribuciones más importantes del Ayuntamiento, convirtiéndose al mismo tiempo en delegado de ese poder central en el municipio. Además, no hay que olvidar que en la práctica generalidad de los casos se producía una verdadera identificación entre el cargo de alcalde con el de jefe local del Movimiento.

Es evidente que las notas que caracterizan el franquismo se proyectan en la propia estructura orgánica del Estado y en el diseño de sus instituciones, que se amoldan a unos patrones que van a permanecer más o menos inalterables a lo largo de su existencia e incluso que parecen perpetuarse en los primeros años de la democracia. El férreo control del aparato de un Estado jerarquizado sobre todas las instituciones administrativas, el recurso a un partido único que tuvo que ser neutralizado por el propio Estado para poder servirse de él para estructurar las relaciones de poder, el carácter meramente burocrático de las Administraciones territoriales carentes de independencia y de capacidad decisoria propia, definen un modelo institucional basado en la supresión

---

1 Vid. principios IV y VIII de la Ley de 17 de mayo de 1958.

de las organizaciones obreras y los conflictos de clase, en la eliminación de las instituciones representativas que caracterizan el Estado democrático liberal y en la hipertrofia de la burocracia estatal y del centralismo, con un crecimiento desmesurado de la Administración periférica del Estado a costa de la Administración territorial (diputaciones y ayuntamientos).

En realidad, la conjunción de todos estos factores genera una realidad bastante compleja y que requiere un estudio en profundidad que excede de los objetivos planteados en este trabajo. No obstante, conviene analizar algunos de estos elementos, aunque sea someramente, para definir la posición de las Administraciones territoriales en el Nuevo Estado franquista, por un lado, y para analizar el proceso de institucionalización del franquismo por otro. Hay un hecho esencial que define el franquismo como régimen político de corte autoritario y es la elevación de los intereses de grupo o sectoriales a la categoría de intereses generales, mediante la integración de los mismos en las instituciones del Estado, por la vía de la representación corporativa en unas Cortes de carácter orgánico y en el propio aparato institucional de la Administración. Como en todos los regímenes dictatoriales de corte autoritario, en el régimen franquista se elimina cualquier atisbo de control parlamentario sobre un poder ejecutivo hegemónico, así como las funciones representativas tanto en el Parlamento como de las Entidades Locales territoriales (ayuntamientos y diputaciones). La consecuencia inmediata de esto, como señalaría en su momento Mario Trinidad, fue trasladar el centro de poder a la burocracia, convirtiéndose en la verdadera columna vertebral del nuevo Estado<sup>2</sup>, solo así se puede comprender el verdadero alcance de la figura de los gobernadores civiles en el franquismo como centros de la vida política del Estado en las provincias y en los municipios, y el papel que jugarían estas Administraciones territoriales durante toda la dictadura. No debemos perder de vista que el núcleo fundamental del poder ejecutivo franquista va a ser la Administración civil del Estado y dentro de ella, como Administración periférica, los gobernadores civiles desempeñarían un papel esencial en el desarrollo de la Administración territorial y del propio aparato burocrático del Estado. Precisamente, uno de los rasgos que definen el régimen de Franco, como régimen autoritario y dictatorial, es la unión de los tres clásicos poderes del Estado en su persona sobre una posición de predominio absoluto del ejecutivo.

El nuevo régimen dictatorial pronto ve en los Cuerpos Nacionales un ins-

---

2 TRINIDAD SÁNCHEZ, M., *La gestación del Estado corporativo y la polémica sobre Costa*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1983, p. 41.

trumento a su servicio, aunque para ello era necesario proceder a la depuración política de los integrantes a fin de seleccionar a aquellos afines al régimen<sup>3</sup>. La utilidad de las funciones encomendadas a los Cuerpos Nacionales y su carácter corporativo, aspecto este que suponía un fácil control de sus integrantes, serían claves para potenciar la figura de los secretarios e interventores municipales que se van a ir convirtiendo en los verdaderos protagonistas de la Administración municipal, con funciones de control de alcaldes y concejales a través de una advertencia de ilegalidad que se transforma en un instrumento al servicio de los gobernadores civiles para fiscalizar la actuación de aquellos. No obstante, el nuevo Estado toma como punto de partida las directrices de los dos regímenes políticos anteriores y por medio de tres leyes fundamentales se establece la configuración de los Cuerpos Nacionales que posteriormente se incorporarían en la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945; nos referimos a la Ley de Municipios Adoptados de 13 de junio de 1940, la de 6 de septiembre de 1940, de creación del Instituto de Estudios de Administración Local, y la de 23 de diciembre de ese mismo año, que regularía los concursos de provisión de vacantes de los secretarios, interventores y depositarios de Administración Local<sup>4</sup>.

Con estas leyes se iniciaba un proceso de asunción progresiva de competencias y facultades por parte del Estado, no solo con relación a la selección, nombramiento o expedición de títulos, sino que se extiende a aspectos que hasta este momento habían retenido las Entidades Locales, como la provisión de vacantes o el régimen disciplinario que asume el propio Estado como competencia propia en aras de garantizar de forma efectiva la inamovilidad de estos funcionarios públicos. De esta forma, la primera de las leyes exceptuaba de la competencia de los Ayuntamientos los nombramientos de los secretarios e interventores, pasando a depender estos funcionarios directa y jerárquica-

---

3 La depuración comienza con la Ley de 10 de febrero de 1939, ordenando la instrucción de expedientes a fin de investigar el pasado de los funcionarios y su adhesión al Movimiento. Por su parte, la Orden de 12 de marzo de 1939 disponía que todos los empleados locales debían prestar una declaración jurada en la que debían manifestar si se había prestado adhesión al *Gobierno marxista* o a las *autoridades rojas* con posterioridad al 18 de julio, así como si se estuvo afiliado a partidos políticos o sindicatos o si se pertenecía a la masonería. Se trataba de una depuración política en toda regla de los funcionarios, empleados y dependientes de las Diputaciones provinciales, Ayuntamientos, Mancomunidades, Cabildos insulares y Entidades Locales menores por su conducta en relación con el *Movimiento Nacional*.

4 BULLÓN RAMÍREZ, A., *Historia del Secretariado...*, op. cit., p. 252.

mente de la Dirección General de Administración Local; además se atribuía a los secretarios la competencia de asistir al alcalde en todas las resoluciones que adoptase y velar por el régimen legal y económico de los municipios, ratificándose el deber de advertencia de legalidad reforzada con un efecto suspensivo de hasta por quince días de los acuerdos en espera de la resolución definitiva por el gobernador civil<sup>5</sup>. A tal efecto, señala con claridad el art. 7 de la Ley de Municipios Adoptados que “Siendo los secretarios e interventores de Administración Municipal funcionarios que han de velar por el buen régimen económico de los Municipios adoptados, están obligados, bajo su personal responsabilidad, a advertir de la ilegalidad de los actos y acuerdos o de los pagos sin consignación, en la gestión administrativa del alcalde y del Ayuntamiento en que intervengan”.

La ley de 23 de diciembre de 1940 va a regular con carácter general para todas las provincias de régimen común, el nombramiento de los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos Nacionales, atribuyendo la competencia a la propia Administración del Estado. La creación del Instituto Nacional de Estudios de Administración Local por la citada Ley de 6 de septiembre de 1940, supone la asunción por este organismo de la formación y expedición de los Títulos, estableciéndose un curso selectivo para aquellos aspirantes que superaran el proceso de oposición, configurándose como un curso de enseñanzas específicas a fin de preparar al futuro secretario, interventor o depositario para el ejercicio de sus respectivos cargos. De esta forma, el art. 4 de la citada Ley establece entre los fines de la Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos, constituida como sección tercera del Instituto de Estu-

---

5 El art. 6 de la Ley de Municipios Adoptados de 15 de julio de 1940 (BOE, 28 de julio de 1940) dispone que: “Los secretarios e interventores de Ayuntamientos de Municipios adoptados dependerán directa y jerárquicamente, sin perjuicio de la disciplinada relación con los órganos de gestión municipal, de la Dirección General de Administración Local, cuyo Centro directivo, a propuesta del Ayuntamiento, nombrará, corregirá, premiará y separará a dichos funcionarios, mediante el cumplimiento de las condiciones y requisitos legalmente establecido. Dichos funcionarios, además de las funciones que le asignan las disposiciones en vigor, tendrán las siguientes: Los secretarios asistirán al Alcalde en todas las disposiciones que este adopte, ejecutarán sus órdenes y decretarán todas las cuestiones de mero trámite, considerando como tales los actos que no inicien o pongan fin a los expedientes. Contra las providencias que dicten los secretarios procederá recurso de Alzada ante el Alcalde en término de tercero día. Los interventores representan a la Administración General del Estado en la gestión económica de los Municipios adoptados y en este sentido, fiscalizarán sus derechos y obligaciones, ingresos, gastos y pagos”.

dios de Administración Local, la preparación de secretarios, interventores y depositarios de Administración Local<sup>6</sup>.

Con esta normas, cuyo principio inspirador no es otro que la asunción por parte del Estado de la práctica plenitud de competencias con relación a la selección, nombramiento, provisión y régimen estatutario de los secretarios, interventores y depositarios de Administración Local, se produce una vuelta a los procedimientos abandonados ciento veintiocho años antes. De este modo, ha señalado Bullón Ramírez que “de nuevo los títulos de los secretarios de Ayuntamiento, como los de sus anteriores, los Escribanos del Concejo, serán expedidos por el Poder Central; de nuevo, sus nombramientos para el cargo, sin más excepciones ahora que el caso de la provincia de Navarra, serán también conferidos por el mismo Poder Central; de nuevo, en fin, se vuelve a declarar inamovibles de sus cargos, siendo solo competentes para separarlos del mismo, el Poder Central”<sup>7</sup>. A este respecto, habría que decir que siguiendo los pasos de Ortiz de Zúñiga y contraponiendo la figura del secretario municipal al del escribano de Concejo, Bullón llega a la conclusión de que “ha vuelto el secretario a ser, como fue en la Edad Moderna el Escribano de Concejo un funcionario nombrado por el poder central, al que se le exige una preparación técnica previa y un examen u oposición ante órganos centrales y al que solamente los órganos centrales nombran y separan, y todo ello sin perder la primordial y multisecular función fedataria”<sup>8</sup>. Este retorno a lo que pudiéramos entender como los orígenes de la figura se produce precisamente con la normativa franquista tomando como punto de partida la legislación de régimen local de Calvo Sotelo, depurándola para sus intereses y eliminando prácticamente cualquier intervención de los propios municipios en el régimen estatutario de estos funcionarios.

Estas afirmaciones han sido objeto de críticas por Toscas Santamans, quien afirma que encierran una parte de verdad, pero susceptible de tres ob-

---

6 Señala el art. 6 de la Ley de 6 de septiembre de 1940 que “A medida que se vayan expidiendo los respectivos Títulos, tanto de Oficiales Administrativos, como de secretarios, interventores y depositarios, será imprescindible su presentación para tomar parte en las oposiciones y concursos, así como para el ingreso en los Escalafones Locales y Nacionales de funcionarios de dichas clases, salvo en los que se refiere a plazas de Oficiales Administrativos en Municipios de menos de tres mil habitantes, en los cuales, no obstante, será condición preferente la posesión de dicho Título”. Tal y como señala el art. 5 los Títulos serían expedidos por el Ministerio de la Gobernación y Certificados por el propio Instituto.

7 BULLÓN RAMÍREZ, A., *Historia del Secretariado...*, op. cit., p. 253.

8 *Ibíd.*, pp. 209-210.

jeciones. De esta forma, para este autor “el secretario, en cuanto funcionario del Estado, «volvió» a adquirir autonomía en el mundo urbano respecto a la comunidad a la que servía, y, mientras tanto la figura del «escribano-secretario» de antiguo régimen fue un modelo de referencia en la asociaciones de secretarios [...] pero no es menos cierto que en los pequeños municipios, que constituían la mayoría, dicha figura era a menudo desconocida y un secretario no dependiente de las luchas de facciones locales constituía una novedad histórica mayor”. Junto a esta primera precisión, argumenta como segunda objeción al planteamiento de Bullón Ramírez que “hoy se admite que entre el antiguo régimen y el Estado Liberal no hubo solo elementos de cambio e innovación, sino también continuidades relevantes” y como tercera que “Bullón cae en el anacronismo: el «escribano-secretario» del antiguo régimen nunca fue un funcionario del Estado (baste recordar la existencia de *dinastías* de secretarios), y, en realidad no era equiparable al secretario municipal del siglo XX, porque en España, al igual que en Italia, el contexto histórico había cambiado profundamente desde la edad moderna: la subordinación de la sociedad a la Ley había dado grandes pasos; se había fortalecido notoriamente la sociedad civil; las competencias de la Administración habían aumentado y se habían diversificado notablemente, creándose múltiples burocracias, empleados, etc..; los sujetos de la sociedad civil y el Estado, en su estrecha imbricación, se habían convertido en burguesía difusa en un problemático *continuum* entre profesionalidad (privada) y servicio (público)”<sup>9</sup>

Sin embargo, creo que las afirmaciones de Bullón, puestas en sus justos términos, no están alejadas de la realidad. Dejando claras las diferencias entre ambas figuras, lo cierto es que el proceso de designación, su nombramiento por el poder central, la prácticamente nula intervención de los Municipios en la selección y provisión (con algunas salvedades en los municipios más importantes), sus funciones y su estatuto sitúan a estos funcionarios más próximos *Escribano* del antiguo régimen que al *secretario* de 1812. No debemos olvidar que precisamente fue aquel el modelo ideal perseguido por el colectivo de secretarios.

Las consecuencias del aludido proceso de *ideologización* de estos funcionarios llevado a cabo en los periodos iniciales del franquismo mediante las aludidas medidas de depuración política de sus integrantes, fueron muy negativas para el colectivo. Los Cuerpos Nacionales quedarán notablemente

---

9 Vid. TOCAS SANTAMANS, E., *secretarios municipales y...*, op. cit., pp.89-90.



menguados en efectivos tras estas depuraciones<sup>10</sup>, lo que determinó la existencia de numerosas vacantes de secretarios interventores y depositarios en los nuevos Ayuntamientos constituidos tras la guerra civil<sup>11</sup>. En un primer momento, a fin de cubrir las numerosas vacantes existentes, se procede a la convocatoria de las oposiciones aunque se hace con carácter restringido entre excombatientes, excautivos de guerra, mutilados y, en general, familiares de víctimas de guerra, mediante cupos porcentuales que iban a garantizar la lealtad política de los futuros funcionarios al nuevo régimen.

Así, por Orden de 15 de junio de 1940 se ordena a la Dirección General de Administración Local la confección de los escalafones según categorías de los miembros integrados en los Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local. Hay que señalar que la ley de 14 de octubre de 1942, sobre ingreso en el escalafón de secretarios de tercera categoría, y la Ley de 12 de diciembre de 1942, sobre ingreso en los escalafones de los Cuerpos Nacionales de interventores y depositarios, (publicadas en el BOE el 27 de octubre y 27 de diciembre, respectivamente) posibilitarían el ingreso en los Cuerpos Nacionales a quienes acrediten tener afección al *Movimiento Nacional* e interinamente hayan ejercido el cargo a partir del 18 de julio de 1936 en aquellos Municipios sometidos a la jurisdicción del Gobierno sublevado. Asimismo se incorporan a los respectivos escalafones los secretarios e interventores que obtuvieron el título de aptitud en Cataluña al amparo de su propia normativa, siempre y cuando hayan ejercido durante más de seis meses y no hubiesen sido depurados, de conformidad con el Decreto de 16 de octubre de 1941, sobre ingreso en los respectivos escalafones de secretarios e interventores de fondos de Cataluña. En definitiva: el botín pertenece a los vencedores.

Dicho lo anterior, lo cierto es que durante todo el régimen franquista los secretarios, interventores y depositarios disfrutaron de un periodo de tranquilidad, estabilidad en el empleo e independencia de las autoridades locales como nunca antes habían disfrutado. Como contrapartida, su dependencia del poder central, en particular de los gobernadores civiles va a ser una de las características que definen a estos funcionarios, sobre todo a los secretarios

---

10 Vid. MARTÍNEZ MARÍN, A., *Funcionarios locales con...*, op. cit., p. 104; y AGUIRREZKUNEGA, I. *Origen de los...*, op. cit., p. 75.

11 Vid. NIETO GARCÍA, A., “De la República a la Democracia: la Administración española del franquismo”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 15 (1977), pp. 570-571.

de Ayuntamiento, figura reforzada durante la dictadura hasta límites insospechados para aquellos integrantes del Cuerpo que habían conocido las vicisitudes por las que habían atravesado históricamente las secretarías municipales. Como señala Jiménez Lechuga “Si uno de estos funcionarios era nombrado para un Ayuntamiento [...], era seguro que las funciones a desempeñar por el funcionario estaban totalmente seguras y era el propio gobernador civil el que podía amparar”<sup>12</sup>.

Por otro lado, el nuevo régimen introduce un conjunto de medidas de centralización de todo el sistema político-administrativo que en el plano que nos ocupa se traduce en la completa estatalización del nombramiento y separación de secretarios e interventores. La Ley de 15 de julio de 1940 parte de una clara distinción entre los empleados municipales, cuyo nombramiento y separación corresponde en exclusiva al Ayuntamiento, y los secretarios e interventores, respecto de los cuales solo corresponde a los ayuntamientos la propuesta de su nombramiento y correcciones, siendo competente la Dirección General de Administración Local para el nombramiento, corrección y separación a dichos funcionarios. Como puede advertirse, la Ley se olvida por completo del carácter nacional de los depositarios, pues la organización de los servicios de recaudación y depositaría corresponde directamente al alcalde.

Esta estatalización de los nombramientos debe ponerse en relación con la centralización de la expedición de los títulos de aptitud y de la preparación de estos funcionarios a través de la Escuela Nacional de Administración creada como sección del Instituto de Estudios de Administración Local, lo que no constituye, por otra parte, ninguna novedad si recordamos la republicana Escuela de Funcionarios de Administración Local dependiente del Ministerio de Instrucción Pública. De esta forma, se establece en la Ley de 6 de septiembre de 1940 que, a medida que se fueran expidiendo los títulos, sería imprescindible

---

12 JIMÉNEZ LECHUGA, F.J., “La función pública española con especial referencia a los funcionarios con Administración local de carácter nacional”, *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, 296-297 (septiembre 2004-abril 2005), p. 295. Precisamente señala este autor que, por contraste, hoy la indefinición de estos Cuerpos y la duda sobre su existencia, así como su poco peso específico dentro de un Ayuntamiento, hacen pensar que su papel sea irrelevante y señala que “El hecho de que dependan en última instancia de la Administración del Estado (lo que seguramente desaparecerá tras su regionalización o provincialización, incluso) no significa nada, ya que finalmente, por bandería políticas, o por el elemental principio de autoconservación, seguramente la Administración del Estado vendrá en confirmar las decisiones de los municipios y el funcionario se verá en la cuerda floja sin que siguiera los Colegios profesionales vengan en su ayuda”.

ble su presentación para poder tomar parte en las oposiciones y concursos de secretarios, interventores y depositarios, así como su ingreso en los escalafones. Por otro lado, las medidas centralizadoras inciden también en el sistema de provisión de vacantes, pues mediante la citada Ley de 23 de noviembre de 1940 el Estado asume la competencia de convocatoria y resolución de los procedimientos de provisión de plazas reservadas a los Cuerpos Nacionales, disponiendo que para los secretarios de primera y segunda categoría, interventores y depositarios los concursos de provisión se anunciarán y resolverán por la Dirección General de Administración Local, previa audiencia de las Corporaciones respectivas, y a propuesta en terna de un tribunal calificador<sup>13</sup>. De esta forma, se establecía una primera adjudicación de carácter provisional sobre uno de los solicitantes de la terna presentada, correspondiendo al ministro de Gobernación la resolución de los recursos presentados sobre puntuaciones presentadas y sobre adjudicación de plazas, así como el nombramiento definitivo para su publicación en el Boletín Oficial del Estado. Por su parte, los concursos para la provisión de vacantes de secretarios de tercera categoría serían resueltos por los gobernadores civiles. Además, conviene señalar que la facultad de otorgar nombramientos interinos la tenía atribuida la propia Dirección General de Administración Local, a solicitud del interesado y audiencia de la Corporación respectiva.

Es en este contexto político caracterizado por la ideologización de la función pública y el férreo centralismo, donde los Cuerpos Nacionales desarrollan una labor valorada muy positivamente por el Estado pues, en definitiva, sirven a sus fines de control como pocos Cuerpos de funcionarios. Los Cuerpos Nacionales siguen siendo los mismos que en la etapa republicana: El Cuerpo Nacional de secretarios de Administración Local, el Cuerpo Nacional de Interventores de Fondos, el Cuerpo de Depositarios y el de Directores de Bandas de Música, y se mantiene la tradicional e histórica excepción Navarra. Como ya hemos indicado el Cuerpo de Secretarios se divide en tres categorías y doce clases, las Intervenciones y Depositarias en seis, y el de Directores en dos. Se mantienen los Colegios provinciales y el nacional, y la colegiación obligatoria, manifestación del corporativismo característico del régimen franquista.

---

13 El Tribunal estaría integrado por el Jefe Central del Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, que lo presidiría; el Presidente de Colegio Oficial de secretarios, interventores y depositarios de Administración Local; y el Jefe de la Sección Primera de la Dirección General de Administración Local, que actuaría como secretario.

## 2. Los cuerpos nacionales en la Ley de bases del régimen local de 17 de julio de 1945 y su evolución normativa hasta el final del franquismo

Señala Aguirrezkuneaga que con la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 se *cimenta* la ordenación definitiva de los Cuerpos Nacionales de Administración Local, y no le falta razón pues en ella se establece el estatuto jurídico de este colectivo de funcionarios, consolidando la competencia de la Dirección General de Administración Local en el nombramiento, separación y, en general, sobre el régimen jurídico de los Cuerpos Nacionales, mientras que las Corporaciones mantienen plenitud de competencias en relación con el resto del personal funcionario<sup>14</sup>.

En la Base 55 de la Ley Régimen Local se señalaban los siguientes principios básicos del régimen jurídico de los Cuerpos Nacionales:

a) Al servicio de las Corporaciones locales se ingresaría por oposición o concurso (se elimina cualquier modalidad de designación o nombramiento directo);

b) La Dirección General de Administración Local asumía las competencias de nombramiento y separación de los cargos de secretario, interventor y depositario de las Corporaciones locales;

c) El ingreso en los Cuerpos Nacionales exige, además, la obtención del correspondiente título de capacitación en la Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos del Instituto de Estudios de Administración Local;

d) Se mantienen las categorías de secretarios e interventores fijadas por la Ley Municipal de 1935; y

e) La Ley fijará los sueldos mínimos de los funcionarios, teniendo el pago de sus haberes carácter preferente.

Precisamente, esta Base 55 de la Ley de 17 de julio de 1945 es desarrollada legalmente por los arts. 338 a 343 del Texto Refundido de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955, y reglamentariamente por los arts. 130 a 136 del Reglamento de Funcionarios de Administración Local, así como los arts. 187 a 214 y 222 a 249 del Reglamento de Organización y Funcionamiento<sup>15</sup>. No obstante, pese a la configuración de los secretarios, interventores y depositarios como Cuerpos de carácter nacional dependientes de la Dirección General de

---

14 AGUIRREZKUNEAGA, I., *Origen de los funcionarios locales...*, op. cit., p. 79.

15 Todos estos textos legales pueden consultarse en COSCULLELA MONTANER L./ORDUÑA REBOLLO, E., *Legislación sobre Administración Local, 1900-1975*, tomo III, IEAL, Madrid, 1981.

Administración Local, en realidad son pocas las novedades sustanciales que introduce esta normativa respecto de las Leyes de 1940 a la que antes nos hemos referido. El ingreso en estos Cuerpos se realiza por oposición, desapareciendo la alusión al concurso como procedimiento selectivo, aunque en puridad la oposición lo es para el ingreso en los cursos convocados por la Escuela Nacional de Administración, y solo una vez aprobados el correspondiente curso de formación se produce el ingreso en el Cuerpo Nacional, tras la obtención del título certificado por el I.E.A.L. Los nombramientos se realizan, previo concurso, entre los funcionarios de la categoría correspondiente a las plazas que deban proveerse, por la propia Dirección General de Administración Local, quien elige libremente un candidato entre la propuesta en terna de un Tribunal calificador.

### *El Cuerpo Nacional de secretarios de Administración Local*

Según señala la Ley de Régimen Local, todas las Entidades Locales tendrán una Secretaría cuyo desempeño corresponde, en principio, a un funcionario del Cuerpo Nacional, aunque en aquellos Municipios de menos de 500 habitantes se podía habilitar a un vecino apto y de reconocida *probidad*, para el ejercicio de las funciones de secretario, o agruparse con el objeto de sostener en común una plaza de secretario. Conviene señalar, además, que en los Ayuntamientos cuyo presupuesto no exceda de medio millón de pesetas las funciones de intervención serían desempeñadas por el secretario (esta cantidad fue elevada en 1964 a dos millones de pesetas). En todo caso, las Agrupaciones de Municipios para el sostenimiento en común de un único puesto de secretario las realizaría el I.E.A.L.

El Cuerpo de Secretarios se divide en tres categorías, exigiéndose para el ingreso en la tercera categoría simplemente la preparación técnica necesaria para la superación del correspondiente examen de oposición, para la segunda categoría el título de bachiller o similar y los conocimientos acreditados en oposición, y en la primera categoría el título de licenciado en Derecho o en Ciencias Políticas, junto con los conocimientos acreditados en la oposición. Además, los aspirantes al ingreso deberían superar los correspondientes cursos de formación o habilitación para obtener el título de acceso a los Cuerpos en el mencionado I.E.A.L.

Por lo que se refiere a las funciones hay que señalar que la legislación y, sobre todo, el Reglamento realizan una amplia y sistematizada regulación de las mismas, distinguiéndose entre las funciones que le corresponden al secreta-

rio en tanto miembro de la Corporación; como fedatario público de todos los actos y acuerdos; como asesor de la Corporación y de su presidente; como jefe de los servicios generales y de todo el personal y como jefe de la Secretaría y de servicios jurídicos. En primer lugar, hay que señalar que la atribución de la condición de miembro de la Corporación al secretario, que constituye un reconocimiento fruto de un lento proceso histórico de fortalecimiento del papel del secretario municipal, no era más que un reconocimiento honorífico, cuyas consecuencias no siempre fueron favorables al colectivo<sup>16</sup>. Por el contrario, son las funciones fedatarias y asesoras las que debemos considerar como las que constituyen el fundamento de la existencia del secretario municipal. Desde esta perspectiva, la regulación concreta de las funciones asesoras y fedatarias en el Reglamento de Funcionarios de Administración Local vendría a configurar al secretario casi como un *agente* al servicio del poder central a fin de velar por el cumplimiento de la estricta legalidad de la actuación municipal, con un poderoso instrumento para hacer efectivo esta misión como era la advertencia de ilegalidad. A tal efecto, se les hace personalmente responsable (lo que por otra parte no es ninguna novedad) si no advierte previamente y por escrito de la legalidad de los acuerdos a la Corporación y de su presidente. A tal efecto, deberían remitir obligatoriamente si el acuerdo fuera adoptado, y bajo su responsabilidad, al gobernador civil en el plazo del tercer día, certificación del acuerdo adoptado y de la advertencia formulada.

En realidad la regulación concreta de la advertencia de ilegalidad no es más que una manifestación de la concepción franquista un régimen local dependiente del Gobierno, a través de la figura del gobernador civil<sup>17</sup>. Sobre esta función

---

16 A tal efecto, afirmaba Carrasco Belinchón que el reconocimiento de esta condición a los secretarios “no ha producido (habla el autor desde una perspectiva de presente, pues es coetáneo de la esta etapa histórica) todos los efectos favorables que eran de prever, por cuanto el hecho de no tener atribuido voto, cosa natural, como se indicó, dado su carácter profesional y técnico, ha sido interpretado en muchos casos por los restantes miembros de la Corporación como muestra de no tener iguales derechos que ellos y, por tanto, es calificado casi como un intruso”. Vid. CARRASCO BELINCHÓN, J., *Pasado, Presente y...*, op. cit., pp. 14-15.

17 En este sentido, no podemos peder de vista que los actos y acuerdos de las Entidades Locales podrían ser suspendidos en su ejecución por el Gobernador civil. El ámbito material de la suspensión es prácticamente ilimitado pues podrían ser suspendidos los actos y acuerdos que recaigan sobre asuntos que no sean de la competencia de las Entidades Locales, que constituyan delito, cuando sean contrarios al orden público y cuando constituyan infracción manifiesta de las leyes.

también afirmaba Carrasco Belinchón que “... de ordinario, los miembros de la Corporación consideran al secretario, precisamente por esta obligación, no como el técnico que está para auxiliarles, sino como el vigilante enviado por el Poder Central para impedirles adoptar las decisiones que estimen procedentes. Con lo cual, suele existir en ciertos casos una actitud de manifiesto recelo y desconfianza y cuando tal sucede, se considera al secretario, no como el hombre que puede ayudarles, sino el que está para hacer fracasar sus iniciativas. Creencia en la que a veces, paradójicamente, incluso titulares de los niveles políticos superiores”<sup>18</sup>. Por otra parte, la atribución al secretario de la jefatura de todas las dependencias y servicios generales del Ayuntamiento, sin ser una novedad, pues ya aparecía formulada en el Estatuto de 1924, así como su consideración como jefe de Personal, tienen como finalidad última consagrar al secretario como el eje central de toda la maquinaria administrativa municipal, desde una concepción jerárquica de la organización burocrática del Ayuntamiento. Sin embargo, si ahondamos en la regulación concreta se observa que se trata de una formulación abstracta, prácticamente carente de contenido concreto, en la que se evidencia la ausencia de atribuciones concretas para ejercer estas facultades.

#### *Los Cuerpos Nacionales de interventores y depositarios de Administración Local*

El interventor tiene una existencia preceptiva en las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Ayuntamientos con presupuesto superior a dos millones de pesetas. No obstante, se posibilitaba la creación de *agrupaciones de municipios*, así como la acumulación para el mantenimiento en común de un único puesto de Intervención, previéndose además que en las Corporaciones de mayor peso pueda crearse un puesto de viceinterventor.

Las funciones del interventor, al igual que ocurre con las del secretario, son las propias del régimen anterior con escasos cambios sustanciales, aunque con una mejor sistematización y regulación. Configurado el interventor como el asesor en materia económica y financiera, asume las funciones de elaborar el anteproyecto de presupuestos, llevar la contabilidad o expedir los mandamientos de ingreso y de pago. Pero junto con esta función asesora, sigue reteniendo el interventor una clara función fiscalizadora al indicar el art. 770 del Decreto de 24 de junio de 1955 que todos los ingresos y pagos de las Corporaciones Locales, incluso los independientes del presupuesto, cualquiera que sea su índole serán intervenidos y conta-

---

18 CARRASCO BELINCHÓN, J., *Pasado, presente y...*, op. cit., pp. 15-16.



bilizados por el interventor, extendiéndose sus funciones a la fiscalización previa de todo acto, documento o reclamación que produzca derechos u obligaciones de contenido económico, la intervención formal y material del pago, expedición de certificaciones de descubierto, la intervención de la inversión de cantidades destinadas a realizar obras, servicios, adquisiciones y su recepción, etc.

En lo referente a la función contable, la ley establece de forma indubitada que esta será realizada bajo la dirección del interventor y que se manifestará mediante la toma de razón de los derechos y obligaciones reconocidos y liquidados, y sus alteraciones de los ingresos y pagos, devoluciones y reintegros, y de las entradas y salidas en metálico o valores, de fondos independientes o auxiliares del presupuesto, para determinar con exactitud la situación de todas las cuentas deudoras y acreedoras, incluso las relativas a la contabilidad patrimonial y a los almacenes y establecimientos de la Entidad Local.

Por su parte, el depositario tiene una existencia preceptiva en toda Corporación que de ordinario supere los dos millones de pesetas en su presupuesto, señalándose que en los demás casos se podrá proveer el cargo entre la plantilla de funcionarios propios, habilitar a un vecino apto, o encomendarlo a un concejal, manteniéndose la obligación de constituir fianza en cuantía suficiente. Según el art. 347 de la Ley de Bases de 1955 el depositario es el funcionario que asume la custodia de los fondos y valores de la Entidad y la Jefatura del Servicio de Recaudación. Sigue configurándose como un Cuerpo independiente y separado del de interventores, con funciones propias y bien definidas. Sin embargo, la situación de los depositarios no sufre cambios significativos desde 1945, quedando siempre a la cola, en expresión de NIETO, de los otros dos colectivos (secretarios e interventores) y ello a pesar del gran prestigio profesional del que gozaban sus integrantes, aunque siempre eclipsada por la figura del interventor<sup>19</sup>.

3. La Ley de bases de 5 de diciembre de 1968 y su incidencia sobre el régimen de los cuerpos nacionales<sup>20</sup>

La Ley de Bases de 5 de diciembre de 1968 (BOE de 7 de diciembre) dispo-

19 NIETO GARCÍA, A., "Historia y elegía...", op. cit., p. 198.

20 Señala Orduña Rebollo que en los últimos años de la década de los sesenta comenzaban a suceder muchas cosas en el contexto general de España y, como no, en la más reducida parcela de la Administración Local, señalando como en 1966 se publica la obra de Albi "la crisis del municipalismo", obra clave por su planteamiento y por la crítica que dirige al municipalismo tradicional español y plantea una profunda reforma de nuestro régimen local.



nía en su *Base 3* que los funcionarios de carrera se integrarían en los Cuerpos Nacionales y en los grupos de cada Corporación, señalando que los Cuerpos Nacionales de la Administración Local serían el de secretarios, interventores, depositarios y directores de Bandas de Música. La selección de los aspirantes al ingreso, como venía siendo tradicional, se efectuaría en todo caso por oposición. De esta forma categórica se excluye el concurso-oposición y el concurso como formas de ingreso en los mismos, al contrario de lo que ocurre con los restantes grupos funcionariales de las Entidades Locales en los que se posibilitaba la utilización tanto del concurso-oposición como del concurso.

La Ley de forma expresa sigue haciendo depender a los Cuerpos Nacionales de la Dirección General de Administración Local al señalar en su *Base 2* que esta Dirección General está facultada para regular su régimen general, convocar oposiciones de ingreso, concursos para la provisión de vacantes, nombramientos provisionales y resolver los expedientes disciplinarios en cuanto la sanción propuesta no esté atribuida al ministro. Se prevé igualmente la creación de puestos de colaboración como son los vicesecretarios y oficiales mayores, colaboradores directos del secretario, y del viceinterventor como colaborador directo del interventor, reservándose de forma expresa tales puestos a funcionarios de los Cuerpos Nacionales respectivos.

Sin embargo, esta Ley de Bases no se transformó definitivamente en texto articulado. Por el contrario, fue el Decreto-Ley de 27 de julio de 1973 (BOE 3 de agosto), por el que se habilitaba al Gobierno a dictar las medidas provisionales, el que finalmente dio lugar a la aprobación del Decreto 687/1975, de 21 de marzo (BOE de 5 de abril) sobre regulación provisional de los Cuerpos Nacionales de Administración local. No obstante, se evidenciaba la necesidad de acometer reformas en el régimen de estos Cuerpos y, en este sentido, la propia Exposición de Motivos del citado Reglamento señalaba que:

“...se considera conveniente esta regulación provisional a fin de recoger experiencias y obtener conclusiones que pueden ser tenidas en cuenta en el momento de la regulación definitiva de dichos Cuerpos nacionales, sin olvidar los inconvenientes que pueden surgir durante más o menos tiempo, en la adaptación de la antigua a la nueva regulación, basada esta última en buscar una mejor selección y formación de los mencionados Cuerpos, ya que desempeñan muy importantes funciones en el ámbito de la Administración local”.

Lo que se pretendía con la aprobación de este reglamento, al menos así lo expresaba su Exposición de Motivos, era proceder a un reajuste en la regulación de dichos Cuerpos, con la idea primordial de una reducción progresiva

del número de componentes de aquellos Cuerpos y categorías<sup>21</sup>. Hay que situar todos estos proyectos normativos en un contexto histórico concreto de evolución de nuestro Derecho de la Función Pública representado por La Ley de Bases de 20 de julio de 1963 y su Texto Articulado de 7 de febrero de 1964 sobre funcionarios públicos y, en desarrollo de las mismas, la Ley de 4 de mayo de 1965, sobre retribuciones de los funcionarios de la Administración Civil del Estado, que constituye el punto de partida de un nuevo modelo que aboga por la unidad de regulación de la función pública<sup>22</sup>.

Sin embargo, en lo referente al modelo de Cuerpos Nacionales no se introducen novedades importantes ni se cuestionan en ningún momento los aspectos sustanciales del mismo. Ciertamente, las normas aludidas inciden en el sistema, pero su regulación concreta solamente afecta a aspectos de carácter organizativo y retributivo, a pesar de que como indicamos anteriormente las bases autorizaban el establecimiento de un nuevo régimen e incluso, como indica Aguirrezkuneaga, parecía aventurarse la creación de nuevos Cuerpos Nacionales<sup>23</sup>. Sin embargo, a pesar de estas afirmaciones, el modelo de Cuerpos Nacional a mi entender gozaba de buena salud en la década de los 70, no en vano los textos normativos que se suceden durante toda esta época continúan distinguiendo de modo inequívoco y separado la regulación de los mismos respecto a los restantes funcionarios locales. De hecho, como señala Martínez Marín, “la Ley de Bases de Régimen Local de 19 de noviembre de 1975, coetánea con el fallecimiento de Franco, conserva intactos los principios del régimen franquista en cuanto a nuestros Cuerpos funcionariales se refiere, pues les mantiene tanto en su misma denominación como en su obligación de advertir a las Corporaciones de las manifiestas infracciones legales que puedan incurrir con sus actos y acuerdos”<sup>24</sup>. Así llegamos al Texto Articulado parcial aprobado por Real Decreto de 6 de octubre de 1977 que siguen observando los mismos principios informadores de un régimen local

21 Vid. Exposición de Motivos del Decreto 687/1973 (BOE de 5 de abril).

22 En este contexto hay que indicar que la Disposición Final 2ª de la Ley de 23 de julio de 1966 ordenaría que el Gobierno habría de remitir a las Cortes un proyecto de ley acomodando el régimen y retribuciones de todos los funcionarios al servicio de las Corporaciones locales a la directrices y normas aplicables a los funcionarios civiles del Estado, atendiendo a las peculiaridades propias de sus respectivas funciones. Precisamente, la Ley de la Jefatura del Estado de 5 de diciembre de 1968 constituía el cumplimiento del mandato legal referido, reproduciéndose en él sustancialmente los principios de la Ley de Bases de 1963.

23 AGUIRREZKUNEAGA, I., *Origen de los...*, op. cit., p. 85.

24 MARTÍNEZ MARÍN, A., *Funcionarios locales con...*, op. cit., pp. 114-115.

dependiente y subordinado al poder central, y al Texto Articulado de 29 de noviembre de 1977.

De esta forma, se mantienen las tres categorías en la que se estructuraba el Cuerpo de Secretarios, aunque se modificasen los niveles de población que constituyen el dato para delimitar el ámbito de actuación de cada categoría. Así, a los secretarios de Administración Local de primera categoría les corresponde el desempeño de las Secretarías de Diputaciones Provinciales, Mancomunidades interinsulares, Cabildos, Ayuntamientos capitales de provincia y Municipios con población superior a 20.000 habitantes; a los de segunda categoría, les corresponde los Municipios con población comprendida entre 5001 y 20000 habitantes, y a los de tercera categoría los Municipios con población hasta 5000 habitantes.

Esta clasificación se ha venido manteniendo hasta la actualidad, introduciéndose una novedad que a la larga, como veremos, generaría muchos problemas, pues constituiría una vía para dificultar la cobertura de las vacantes. En efecto, se prevé de forma expresa la posibilidad de clasificar los puestos reservados de un Municipio en categoría superior a la que le corresponda por su población por circunstancias especiales como por el hecho de tratarse de un municipio costero en los que la población durante la época estival se incrementa notablemente u otras circunstancias como ser centro de comarca o de importantes actividades urbanísticas, industriales o análogas.

Sí es más trascendente la modificación de los requisitos para poder participar en las oposiciones, incrementándose el nivel formativo exigido a los aspirantes, pues se va a requerir el título de bachiller superior o equivalente para los secretarios de tercera categoría, y a los de segunda, al igual que a los de primera categoría, se exigiría la licenciatura en Derecho o Ciencias Políticas. Por su parte, para los interventores y depositarios se exigiría la licenciatura en Derecho o en Ciencias Económicas, o el título de Intendente mercantil o de Actuario, clasificándose los puestos de interventores en dos categorías, integradas en un solo Cuerpo de Interventores con ingreso independiente en cada categoría, lo que constituía otra novedad destacada. De esta forma, a los interventores de primera categoría les correspondería, al igual que a los depositarios (de los que solo existe una única categoría), los puestos de Intervención o Depositaria de aquellas Corporaciones donde la plaza de Secretaría esté clasificada de primera categoría. En los de población no superior a 20.000 habitantes podrá existir un interventor (de segunda categoría) en función de que el presupuesto ordinario exceda de la cantidad que fije el Mi-

nisterio, mientras que las funciones de Depositaria serán ejercidas por un funcionario ajeno al Cuerpo Nacional, siendo de aplicación la Orden de 16 de julio de 1963 sobre régimen de las Depositarias de Fondos no asistidas por funcionarios pertenecientes a Cuerpo Nacional<sup>25</sup>.

En todo caso, las características esenciales de estos Cuerpos funcionariales no difieren de las que se establecen con las reformas antes aludidas de los años cuarenta, configurándose como verdaderos Cuerpos Nacionales dependientes del Gobierno y, en concreto de la Dirección General de Administración Local. Sin embargo, se anticipaba un futuro incierto visible en la preocupación del colectivo puesta de manifiesto en algunos trabajos publicados a finales de los años setenta. Así, declaraba Nieto en 1978 que la situación de los Cuerpos Nacionales cambia a la salida del franquismo en cuanto el contexto político social se transforma y con él las coordenadas administrativas, y la crisis de identidad de estos Cuerpos se produce inexorablemente<sup>26</sup>; precisamente señalaría este autor que “la etapa constituyente de España ha coincidido con una crisis administrativa y social, que ha afectado de manera inmediata a los Cuerpos Nacionales de Administración Local. De momento no hay indicios de reacción corporativa por parte de los mismos, pero [...] son los funcionarios quienes tienen que buscarse su propia solución”, así, de forma conclusiva, entiende que “los miembros de Cuerpos Nacionales, entre la anomía y la parálisis, han terminado comprobando que ha desaparecido la naturaleza tradicional de su servicio”. Por su parte, Martínez Marín ha señalado al respecto que esa pérdida de identidad y estado de desequilibrio de los miembros de estos Cuerpos no es solo un problema de su cultura político-administrativa, sino también y sobre todo era y continúa siendo una consecuencia del desequilibrio legislativo, que arrastra con él al jurisprudencial, al no haber encajado todavía este colectivo en el nuevo sistema de función pública constitucionalizada<sup>27</sup>.

#### 4. Balance de la evolución histórica de los cuerpos nacionales hasta la constitución de 1978

La evolución histórica expuesta concluye con la promulgación de nues-

<sup>25</sup> BOE de 17 de agosto de 1963.

<sup>26</sup> NIETO GARCÍA, A., “De la República a la democracia: La Administración española del franquismo (III)”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 18 (1978), pp. 359-366.

<sup>27</sup> MARTÍNEZ MARÍN, A., *Funcionarios locales con...*, op. cit., p. 117.

tro texto constitucional vigente, pues a partir de este momento los nuevos principios sobre los que se estructura el Estado inciden necesariamente en el papel y funciones que les corresponde desempeñar al colectivo de secretarios, interventores y depositarios de Administración Local en el nuevo Estado territorialmente descentralizado que diseña la Constitución.

Quizás convendría recordar las palabras de Sosa Wagner cuando afirmó que “Echar la vista atrás en el tiempo permite constatar que todo el esfuerzo de nuestros antepasados se ha dirigido a buscar formulas que permitan asegurar una función pública local competente desde el punto de vista técnico y profesional y neutra o independiente del poder político que rige y ordena muy cercano y muy inmediato la convivencia de las entidades locales”<sup>28</sup>. Precisamente ha sido un lento proceso de más de un siglo hasta lograr la fijación de unas reglas objetivas para la selección de quienes tienen bajo su responsabilidad la burocracia local y la garantía de independencia e imparcialidad en el ejercicio de las funciones. En efecto, se trata de un sistema que parte de la necesidad de que alguien distinto a quienes ejercen el mandato representativo asuma determinadas funciones de carácter técnico y fiscalizador, y así comienza el siglo XIX con la figura de unos secretarios libremente nombrados y separados por la propia Corporación a la que sirven, hasta llegar a la creación de unos Cuerpos Nacionales dotados de garantías adecuadas para el ejercicio independiente de esas funciones respecto del ente al que fiscalizan, pues de poco sirve a atribución a un colectivo de tan importantes funciones si no van acompañadas de mecanismos que hagan efectivo su ejercicio.

Durante todo el siglo XIX, un siglo dominado por el caciquismo y la inestabilidad política de nuestras Corporaciones Locales, van abriéndose paso entre las luchas de poder dos figuras, el secretario y el interventor, que poco a poco se convierten en imprescindibles para nuestra Administración municipal. Se tratan de dos figuras que brillan con luz propia y sobre los que descansa el día a día de la gestión administrativa de nuestros pueblos y ciudades, sobre todo si se tiene en cuenta que los cargos electos (alcaldes y concejales) tenían escasa formación y compatibilizaban estos cargos con el ejercicio de su respectiva profesión. Otro aspecto a destacar es que se va a ir formando una conciencia corporativa y reivindicativa de estos profesionales, creándose primero asociaciones de secretarios e interventores y posteriormente aglutinándose en colegios profesionales.

---

28 SOSA WAGNER, F., “Los funcionarios locales con Habilitación de Carácter nacional: Una reflexión desde la Historia”, *Revista de Estudios Locales*, número extraordinario, 2007, p. 21.

De esta forma, podemos distinguir a modo de recapitulación y siguiendo a Carrasco Belinchón<sup>29</sup> cinco etapas claramente diferenciadas:

a) En una primera etapa, el secretario es un hombre de confianza de la Corporación, y sobre todo de su alcalde, que desempeña fundamentalmente cometidos de fedatario y custodio de documentos de aquella. El depositario, por su parte, asume una importante función de ingreso y control de los caudales públicos. No obstante, ambos se configuran como funcionarios administrativos calificados sin que se exija requisitos académicos concretos. Poco a poco se van a ir añadiendo más funciones entre las que destacan, aunque de forma rudimentaria, el origen de la función asesora que se desarrollaría ampliamente en épocas posteriores y que es la que contribuye a dar verdadera prestancia al cargo.

b) En una segunda etapa, cuyo inicio se podría señalar en el periodo constitucional moderado de 1945 se ensanchan las competencias de estos profesionales, potenciándose sobre todo la figura del secretario de Ayuntamiento al que se le confiere el deber de asistir con voz pero sin voto a las sesiones de la Corporación, reafirmando su doble carácter de fedatario público y asesor, y reconociéndole formalmente su condición de jefe de la Secretaría. También se prevén garantías para evitar los ceses arbitrarios de estos empleos, exigiéndose la previa tramitación de expediente administrativo en el que deben quedar justificados los motivos del cese. Aparece también el empleo de contador en las provincias con la Ley de Presupuestos y Contabilidad Provincial de 1865, como figura clave de la fiscalización de la gestión económica de la Corporación, que irá eclipsando con el paso del tiempo al depositario.

c) En una tercera etapa, prácticamente coincidente con la Restauración, se estableció la posibilidad de que el secretario municipal asumiera las funciones de contador cuando no existiere ese cargo, reconociéndole al secretario su capacidad para desempeñar otros cometidos que requieren cierta especialización y vinculando a los cometidos propios de los secretarios de las pequeñas poblaciones las funciones de fiscalización de ingresos y pagos. En definitiva, en los pequeños municipios el secretario tendría una doble condición, sería secretario y además contador. De hecho, la gran novedad de la Ley de 1870 es la instauración de la intervención municipal a cargo de los denominados contadores municipales. De esta forma, aparecen ya claramente diferencias las tres figuras que darían origen a los Cuerpos Nacionales de Administración Local: secretario, contador y depositario. Durante esta etapa se atisban

---

29 CARRASCO BELINCHÓN, J., *Pasado, presente y futuro...*, op. cit., pp. 8 ss.

intentos de reglamentar un Cuerpo de Secretarios de Ayuntamientos y se avanza en la garantía de inamovilidad del colectivo, considerada como necesaria para un ejercicio independiente e imparcial de las funciones a ellos encomendadas. De hecho, comienza a advertirse la incoherencia de un sistema de libre nombramiento y cese de estos funcionarios con los importantes cometidos funcionales que se les atribuyen, al tiempo que el propio colectivo empieza a movilizarse corporativamente con el objetivo reivindicatorio de mejoras en sus condiciones de trabajo.

d) Una cuarta etapa se iniciaría con el proyecto de 1907 de gran influencia en el desarrollo normativo posterior, potenciándose la figura del secretario no solo como burócrata investido de fe pública y con funciones asesoras, sino como órgano fiscalizador y velador del cumplimiento de la más estricta legalidad de la actuación de la Corporación. Aparece la *advertencia de ilegalidad*, cuya omisión tenía como sanción la de compartir la responsabilidad como autor de la trasgresión legal, y la de hacer constar cualquier irregularidad o alteración que observasen en los libros de actas, ya que en otro caso le serían imputables si fueran conocidas más tardes.

e) Finalmente llegamos a la configuración definitiva de los Cuerpos Nacionales con los Estatutos Municipal y Provincial de Calvo Sotelo de los años 1924 y 1925 respectivamente, que fue aprovechada durante la etapa del franquismo. Es en la dictadura franquista, como hemos visto, cuando se produce la verdadera y plena estatalización del colectivo, constituyendo verdaderos instrumentos de control al servicio del Estado.

Tras la Constitución se empieza a vislumbrar cambios en la estructura de la función pública local caracterizada por una lenta desfiguración de los Cuerpos Nacionales hasta su desaparición y transformación en los actuales funcionarios con habilitación de carácter estatal llevada a cabo por la LR-BRL. No hay que olvidar que los Cuerpos Nacionales heredados del franquismo eran unos poderosos instrumentos al servicio del Gobierno a través de los cuales se desarrollaba una verdadera tutela administrativa de la actividad de los Entes locales. De esta forma, tras la nueva etapa que se abre en nuestro país con la promulgación de la Constitución, se van introduciendo modificaciones en el régimen jurídico de estos Cuerpos Nacionales que tienen como fundamento hacer inoperante los mecanismos de control que tenían en su mano e inutilizando el freno que estos suponían. Para la desarticulación de estos Cuerpos tan solo se necesitaba eliminar la independencia real de los controladores, poniéndolos jerárquicamente bajo la dependencia del



controlado, con lo que se derrumba todo el sistema que había costado más de un siglo montar<sup>30</sup>.

Al hilo de la anhelada reforma local surge la tendencia a dismantelar los Cuerpos Nacionales pues, no está demás reiterar que siempre han representado un poderoso contrapeso frente al poder de la clase política. A tal efecto, señalaba Nieto que lo que generaba la animadversión contra ellos era la conciencia que representaban una garantía de la legalidad, o lo que es lo mismo, una imparcialidad funcional que les colocaba al servicio de la Ley y de los intereses generales, y no de los individuales de una Corporación concreta. Sin duda los Cuerpos Nacionales constituían, y constituyen, un estovo para una autonomía local mal entendida, pues esta en ningún caso es incompatible con la existencia de estos controles de legalidad, cuyo objetivo último es garantizar el correcto funcionamiento de las Administraciones públicas, de la que se han de beneficiar en última instancia los ciudadanos, y constituyen verdaderos y efectivos frenos a la corrupción siempre acechante en nuestra vieja Administración local<sup>31</sup>.

De hecho, con la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, se modifica sustancialmente el régimen de estos funcionarios incidiendo fundamentalmente en el ámbito de sus funciones y resultando especialmente perjudicado el secretario municipal cuyas atribuciones quedan circunscritas a la fe pública y a un asesoramiento legal muy menguado. Quien fue el motor de la Administración Local desde principios del siglo XIX sufre el recorte más que significativo en su ámbito competencial e institucional. La segunda modificación sustancial que sufre el estatuto de estos funcionarios fue la introducción del sistema de libre designación, y por ende del libre cese, cuyo estudio singular dejamos para más adelante, con lo que parece que se retorna a la situación anterior a la reforma de los Estatutos de 1824 y 1925.

---

30 Vid. NIETO GARCÍA, A., "De la República...", op. cit., pp. 585 ss.

31 Precisamente Alejandro Nieto manifestaba respecto a la advertencia de ilegalidad que el sistema, pese a ser aceptable y de gran coherencia interna, se mostró totalmente inoperativo.



## EL INICIO DE LA ETAPA CONSTITUCIONAL Y EL NUEVO MODELO DE CUERPOS NACIONALES

### 1. El punto de partida de un nuevo modelo de cuerpos nacionales

La promulgación de la Constitución tiene una incidencia evidente sobre el colectivo que analizamos ya que nuestro texto constitucional consagra la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE) como pieza clave de la estructura territorial del Estado. La transición de un modelo centralizado a la regionalización, como señala Bañón Martínez, ha sido simultánea con la ampliación de las competencias de la Administración local y el cambio de sus relaciones con las demás Administraciones<sup>1</sup>.

Precisamente, el contenido y el significado material del principio de autonomía local no pueden pasar desapercibido por el legislador a la hora de regular la organización y estructura de los funcionarios locales, incluidos naturalmente los de habilitación estatal. Ahora bien, no debemos olvidar que la propia Constitución establece un principio de reserva de ley para la regulación del estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones (art. 103 CE).

Sin embargo, la entrada en vigor de la Constitución no conlleva de inmediato la modificación del régimen jurídico de los Cuerpos Nacionales de Administración local, aunque se observa el inicio de un camino de ruptura en la relación de servicios de estos funcionarios. En efecto, Nieto indicó en el año 1978, con respecto del modelo que analizamos, que en el año de la Constitución el ordenamiento jurídico local había alcanzado un grado tal de deterioro, que podía hablarse con toda propiedad de un estado de anomía, y afirmaba que “las Corporaciones se niegan a cumplir las leyes, bien sean porque no quieren o porque no tienen fuerza política para imponerlas [...] los miembros de los Cuerpos Nacionales, entre la anomía y la parálisis, han terminado

---

1 BANÓN MARTÍNEZ, R., “La Función Pública Local en España. Movilidad, carrera y profesionalidad”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 51 (julio-septiembre 1986), p. 340.

comprobando que ha desaparecido la naturaleza tradicional de su servicio”. En resumen, la etapa constituyente coincidiría con una crisis administrativa y social, que afectó de manera inmediata y directa a los Cuerpos Nacionales de Administración Local<sup>2</sup>.

Sin embargo, la crisis del modelo de la habilitación nacional no puede entenderse aisladamente, sino que se engloba en el contexto mucho más complejo de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y a su vez de estas con nuestras Entidades Locales, y esto se evidencia de forma clara en un momento en el que el sistema político español está viviendo un proceso de transformación y profundo cambio, que se traduce en un mayor protagonismo autonómico en detrimento del poder central.

Ciertamente ni en la Constitución española de 1978, ni en ninguno de los Estatutos de Autonomía, se establece la necesaria y preceptiva existencia de un cuerpo nacional de funcionarios locales ni la conformación de una habilitación de carácter estatal para agrupar a un colectivo de funcionarios que monopoliza determinadas funciones públicas calificadas legalmente de necesarias. En efecto, desde el bloque de constitucionalidad ni se impone ni se prevé la posibilidad de la existencia de unos Cuerpos Nacionales en el ámbito de la Administración pública local, a diferencia por ejemplo de la exigencia constitucional de un único cuerpo estatal de jueces y magistrados de carrera en el ámbito de la Administración de justicia (art. 122.1 CE).

Por otra parte, tanto la Constitución Española, en su art. 149.1.18, como algunos Estatutos de Autonomía<sup>3</sup>, establecen una concreta distribución de competencias en materia de función pública y de régimen local, y es en este plano donde radica sin dudas gran parte de la problemática de la regulación de los funcionarios locales de habilitación estatal. Así, en el juego existente entre competencias exclusivas, autonómicas o estatales, y competencias básicas y de desarrollo legislativo y de ejecución es donde encontramos la esencia del problema de la existencia del actual sistema de la habilitación estatal y su cuestionamiento. A ello, lógicamente, hay que añadir la entrada en juego de otro de los principios cardinales de nuestro Estado: la autonomía local (art. 2 CE).

---

2 NIETO GARCÍA, A., “De la República a la Democracia: La Administración española del Franquismo (III). Pérdida de identificación y crisis de identidad de unos Cuerpos burocráticos”, REDA, 18 (1978).

3 Vid. arts. 9.8 y 10.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

## 2. El planteamiento de un nuevo modelo

Fue el legislador ordinario el que optó en el año 1985 por el diseño una estructura de habilitación estatal para el desempeño de unas funciones que se declaran reservadas, tomando como base el diseño de los Cuerpos Nacionales de Administración Local. Esta declaración se fundamentaba en la relevancia de esos cometidos para el interés general y para un correcto funcionamiento de las Entidades locales, tratando de asegurar la profesionalización, la especialización, la independencia y objetividad necesaria para el ejercicio de esas funciones nucleares y consideradas por el propio Tribunal Constitucional de *interés supralocal*. La preocupación porque esas funciones declaradas necesarias se ejerzan por funcionarios especializados y cualificados es algo constatable históricamente y causa directa del origen de los citados Cuerpos Nacionales.

Ahora bien, como señaló en su momento Alberto Palomar Olmeda, el modelo de cuerpos estatales de funcionarios con proyección en el ámbito de otras Administraciones públicas es un modelo de función pública en claro retroceso ya que es tributario de una concepción tuitiva de la Administración General del Estado sobre el resto de las Administraciones públicas que cada vez está en menor consonancia con las funciones y papel que esta debe desempeñar respecto aquellas, y así asevera que este modelo de aseguramiento funcional como elemento de control y garantía de funcionamiento de una entidad local de base diferente es una forma de control que acabará dejando paso a otros mecanismos de control<sup>4</sup>. Precisamente el principio básico para el ejercicio de cualquier control (interno o externo) es la independencia, y es este principio el que fundamenta la existencia de los funcionarios de habilitación estatal, como anteriormente lo fue de los Cuerpos Nacionales de Administración Local. Ahora bien, el problema surge desde el momento en que son los órganos a los que fiscalizan quienes deciden al final que complementos y en que cuantías van a ser reconocidos a estos funcionarios, lo que no deja de ser un despropósito. En todo caso, la explicación gira en torno a la autonomía local. La independencia, sin lugar a dudas, es más fácil lograr en un funcionario al servicio de la Administración del Estado o de la autonómica que de la local, pues la determinación de las características del puesto de trabajo y la

---

4 PALOMAR OLMEDA, A., “El modelo de Función Pública Local: Algunas reflexiones sobre su presente y futuro”, *Revista de Estudios de Administración Local*, 291 (enero-abril 2003), p. 885.

superioridad jerárquica están atribuidas al órgano que es objeto de la fiscalización y que se sitúa, generalmente, en el despacho contiguo.

Es imprescindible, cualquiera que sea el modelo que se siga, que estos órganos gocen de la máxima autonomía funcional e independencia<sup>5</sup>, a fin de evitar que las presiones a las que inevitablemente se enfrentan estos funcionarios afecten al ejercicio esas funciones esenciales a ellos encomendadas. Aquí radica la esencia de la problemática que planteamos, que no es el de la dependencia de esos funcionarios del Estado o de las Comunidades Autónomas en lo relativo a su selección, nombramiento, destitución y separación del servicio, sino el de la búsqueda de mayores garantías en su preparación y de una mayor independencia en la prestación de sus funciones. Ahora bien, como indicamos anteriormente, el sistema diseñado por el legislador no es el único constitucionalmente legítimo y existen otras opciones legislativas posibles dentro de los márgenes que la propia Constitución permite, aun cuando esa concreta opción del legislador estatal obtuvo en su día la conformidad del Tribunal Constitucional en su STC 25/1983, de 7 abril, a la que nos referiremos más adelante.

En todo caso, la configuración del Estado de las Autonomías y el reconocimiento de la competencia exclusiva de la materia de régimen local a las Comunidades Autónomas supuso necesariamente el inicio de una nueva etapa en nuestra Administración local con consecuencias necesarias y esperadas sobre la estructura de los Cuerpos Nacionales de Administración Local. Desde esta perspectiva, debe considerarse la evolución de la jurisprudencia constitucional en materia de distribución de competencias, desde la STC 25/1983, hasta la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en su sentencia 37/2002, de 14 de febrero, pudiéndose observar como se va ensanchando el ámbito competencial normativo y ejecutivo autonómico, con la consiguiente reducción de las bases estatales, las cuales, y atendiendo a su carácter dinámico y no estático, han de sufrir las correspondientes modificaciones en fun-

---

5 Sin dudas, la independencia es el principio básico del control y como tal aparece recogido en el propio TRLRHL, en su art. 222 donde se señala que “Los funcionarios que tengan a su cargo la función interventora así como los que se designen para llevar a efecto los controles financiero y de eficacia, ejercerán su función con plena independencia y podrán recabar cuantos antecedentes consideren necesarios, efectuar el examen y comprobación de los libros, cuentas y documentos que consideren precisos, verificar arqueos y recuentos y solicitar de quien corresponda, cuando la naturaleza del acto, documento o expediente que deba ser intervenido lo requiera, los informes técnicos y asesoramientos que estimen necesarios”.

ción de las diferentes políticas que puede seguir el legislador estatal en cada momento. Pero no es solo la configuración de un Estado de las Autonomías el único factor que requiere una nueva forma de estructurar nuestra función pública local; el principio de autonomía local exige, entre sus manifestaciones, dotar a nuestros Entes Locales de mayores facultades de gestión de su personal, incluyendo por supuesto a los integrantes de los Cuerpos Nacionales. De esta forma, como indica Salanova Alcalde, las variaciones producidas en la sociedad española y en la organización del Estado y de las Administraciones públicas tras la constitución de 1978, justificaba que pudieran someterse a análisis y revisión alguno de sus planteamientos<sup>6</sup>.

Desde esta perspectiva, la opción de abrir la estructura de la habilitación nacional (como cuerpo o escala) a la posibilidad una *habilitación autonómica* (cuerpos autonómicos) de funcionarios locales por parte de aquellas Comunidades Autónomas que quieran hacer efectivo el ejercicio de sus competencias reguladoras y ejecutivas en la materia, no solamente no presenta ningún tipo de obstáculo jurídico desde una perspectiva teórica, sino que, a juicio de algunos planteamientos políticos, fundamentalmente de corte nacionalista, resulta más ajustado al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias en materia de función pública y régimen local. Pero igualmente podría plantearse desde una perspectiva municipalista otras opciones y así podría entenderse como más ajustado al principio de autonomía local que la selección y formación de los secretarios, interventores y depositarios correspondan a las propias entidades locales afectadas, y subsidiariamente a las Comunidades Autónomas o Diputaciones Provinciales, en aquellos casos en los que por razón de insuficiencia de medios o de recursos no puedan aquellas afrontar el proceso selectivo o formativo; y cabría incluso otras posibilidades, como la de eliminar la reserva de dichas funciones a favor de funcionarios pertenecientes a una determinados Escala, abriendo las mismas a su posible desempeño por funcionarios propios de las Corporaciones locales. En todo caso, lo que resulta necesario es el establecimiento de unas bases que asegurasen y avalen la efectividad de los principios de igualdad, capacidad y de mérito en el acceso, la movilidad de efectivos entre las diferentes Administraciones públicas locales y las garantías necesarias para el ejercicio de las funciones en adecuadas condiciones de independencia, objetividad y neutrali-

---

6 SALANOVA ALCALDE, R., "Comunidades Autónomas y Funcionarios Locales con Habilitación Nacional", *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, número extraordinario, 1997, p. 55.

dad político. El fin último de cualquiera de los modelos posibles es que quien asume la función de fiscalizar la gestión de cualquier entidad lo haga en las condiciones adecuadas para ello.

Hechas estas consideraciones, el actual modelo caracterizado por esa peculiar situación de triple dependencia estatal, autonómica y local en la que se encuentra el colectivo objeto de este estudio no ha dejado desde su creación de sufrir embates que han colocado a esta Escala al borde del precipicio. Lo cierto es que desde la propia Administración General del Estado, y a pesar del soporte que ofrecía la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, no se ha prestado hasta tiempos muy recientes el apoyo que requería el mantenimiento de esta singular Escala de funcionarios, como lo demuestra el hecho de que poco a poco se haya ido cediendo a las presiones de las Comunidades Autónomas y de las propias Corporaciones locales hasta que el EBEP desapoderó definitivamente al propio Estado de la práctica totalidad de competencias sobre el colectivo, encomendándolas a las Comunidades Autónomas<sup>7</sup>. Sin embargo, el fracaso del modelo diseñado por el EBEP supuso un nuevo giro en el devenir del colectivo, iniciándose nuevamente un proceso de estatalización de las competencias sobre el colectivo y, lo que es más importante, un fortalecimiento de las funciones reservadas a estos funcionarios, como lo demuestra el Real Decreto 128/2018 sobre régimen jurídico de los funcionarios de habilitación nacional.

Sin lugar a duda, las reivindicaciones de mayor autonomía por parte de los municipios y la asunción por parte de las Comunidades Autónomas de las competencias en materia de régimen local colocaron al propio Estado en una posición incómoda respecto de unos funcionarios a los que seleccionaba y con los que mantenía una innegable relación de servicios. Salanova Alcalde

---

7 A este respecto, señala Sosa Wagner que “el modelo legal, en la actualidad vigente, podría funcionar razonablemente bien si no estuviera malogrado, de un lado por la falta de funcionarios, fruto de la cicatería y de las irregularidades a la hora de convocar las plazas lo que produce multitud de vacantes de larga duración y multiplica los nombramientos interinos y provisionales; de otro, por la falta de fijeza en el sistema retributivo. Es este un extremo de gran importancia porque, históricamente, cuando se llegó a conseguir en parte, a través de los mecanismos que han sido analizados, quedó la retribución de los mismos como arma para conseguir su docilidad. Dijérase que este, el mecanismo de los dineros (en forma fundamentalmente de gratificaciones) ha sido, y es la última trinchera utilizada por el poder local para disponer personal obediente a su alrededor”. Vid. SOSA WAGNER, F., “Los funcionarios locales con Habilitación de Carácter Nacional: Una reflexión desde la historia”, *Revista de Estudios Locales*, núm. extraordinario, julio 1997, p. 22.

da buena prueba de ello al indicar que “la falta de periodicidad continuada de las pruebas de selección; escaso apoyo para, a vez ingresados, garantizarles un destino inmediato; escasa reacción ante la fijación de ciertos baremos específicos, que componen un anecdotario tan rico como lamentable; aplicación incorrecta o anormalmente permisiva de las normas sobre permanencia, nombramientos provisionales o comisiones de servicios como forma de apaciguar o dar satisfacción a Corporaciones y funcionarios concretos. Con todo el subjetivismo de una opinión particular, podría decirse que el Estado mantiene un sistema en el que ya no cree”<sup>8</sup>.

### 3. La desaparición ¿o transformación? de los Cuerpos Nacionales de Administración Local

Convendría recordar que desde la normativa básica estatal, y siguiendo la tradición liberal española, se ha establecido una estructura uniforme de nuestra función pública local en todo el territorio nacional, hasta el punto de que la estructuración de la función pública española no ha variado sustancialmente de la existente con anterioridad a entrada en vigor de la Constitución de 1987, siendo el mismo modelo de empleo público local que el establecido en las leyes franquistas de los años cuarenta<sup>9</sup>. Esto debe hacernos reflexionar a la luz de las tendencias del empleo público en el Derecho comparado sobre el dato de que la descentralización en esta materia es un elemento esencial en las reformas administrativas operadas, además de ser un principio constitucional de la organización administrativa española, que necesariamente va a condicionar cualquier modelo que se diseñe de nuestra función pública local.

Dicho esto, tras la nueva etapa política que se abre en nuestro país con la promulgación de la Constitución española de 1978, en un primer momento del proceso constitucional, el Estado va a mantener el monopolio en cuanto a la regulación y gestión de los Cuerpos Nacionales, cuyo régimen jurídico venía recogido fundamentalmente en el Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, que articulaba parcialmente la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto del

8 SALANOVA ALCALDE, R., “Comunidades Autónomas y...”, op. cit., p. 56.

9 CASTILLO BLANCO, F., “art. 92”, en REBOLLO PUIG, M (dir.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007. Convendría recordar que la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 abordó la estructura de la función pública local distinguiendo entre secretarios, interventores y depositarios (nombrados todos ellos por la Dirección General de Administración Local) y los funcionarios de Administración local, propios de cada Entidad.

Régimen Local, y en el Reglamento de Funcionarios de Administración Local de 1952. No obstante, fue con el Real Decreto-Ley 3/1981, de 16 de enero, con el que se inicia una nueva etapa en el devenir de este colectivo, etapa en la que se evidencia la voluntad de ir eliminando diversas autorizaciones, controles y aprobaciones que venía tradicionalmente ejerciendo la Administración del Estado en materia de personal, presupuestos y régimen financiero y tributario de las Corporaciones Locales, manifestación de un Estado centralizado y de una concepción tuitiva del mismo respecto de los Entes locales. Entre ellas se modifica sustancialmente el alcance de la llamada advertencia de ilegalidad contenida en el art. 413 de la Ley de Régimen Local de 1955. Con este Real Decreto-Ley, que se corresponde esencialmente con la posterior Ley 40/1981, de 28 de octubre, de Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, desaparece de la doble faceta de la advertencia de ilegalidad, interna y externa, esta última, aunque permanece vigente la de carácter interno.

Tras la entrada en vigor de la Constitución española de 1978 el régimen de Cuerpos Nacionales de Administración Local se mantiene durante algunos años, aunque menguado en sus funciones fiscalizadoras al desaparecer, como se ha indicado, el principal instrumento de control que tenían en sus manos los secretarios e interventores: la advertencia de ilegalidad. Resultaba claro que para el nuevo régimen la existencia de controles internos de legalidad atribuidos a funcionarios seleccionados y dependientes de otra Administración pública iba a suponer un problema de difícil encaje en el modelo de función pública local.

En todo caso, lo que sí se observa en este primer momento es una doble ruptura en la relación de servicios de los Cuerpos Nacionales ya que, por un lado, el Estado cada vez apoya menos al colectivo “a los que abandona indefensos en manos de los titulares del poder oficial, e incluso de quienes operan extramuros de la Administración”, en palabras de Alejandro Nieto; y, junto a esta ruptura fáctica, existe otra legal ante la inminencia de traspasar esta relación de servicios a los órganos de las Comunidades Autónomas. Precisamente algún sector doctrinal ha sustentado estos argumentos manifestando que, casi con toda seguridad, un sistema regional de competencias locales era incompatible con los actuales Cuerpos Nacionales<sup>10</sup>. Sin embargo, el Tribu-

---

10 Vid. AGUIRREZKUNEAGA, I., *Origen de los funcionarios locales de habilitación estatal: Los Cuerpos Nacionales*, IVAP, 1996, p. 94; NIETO GARCÍA, A., “De la República a la Democracia: La Administración española del franquismo (III). Pérdida de identificación y crisis de identidad de unos Cuerpos burocráticos”, *REDA*, núm. 18, pp. 361 ss.



nal Constitucional, sentenció la plena constitucionalidad del modelo su STC 214/1989, de 11 de junio, a la que nos referiremos más adelante.

No obstante, es con la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen local, cuando se procede a una reforma a fondo del sistema de Cuerpos Nacionales, poniendo fin a este modelo mediante su sustitución por la figura de los *funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional*. Precisamente, la Disposición Transitoria séptima da por concluida la etapa de los Cuerpos Nacionales y ello a pesar de no existir una supresión expresa de los mismos, pero su redacción no deja lugar a dudas<sup>11</sup>. Se ha indicado que esta disposición aparecía, en cierto sentido, como contradictoria con lo que señalaba el art. 92 de la misma LR-BRL<sup>12</sup> que disponía textualmente que:

---

11 Señala la Disposición Transitoria 7 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que: “1. En tanto no se desarrolle lo dispuesto en esta Ley para los funcionarios públicos que precisen habilitación nacional, será de aplicación a quienes integran los actuales Cuerpos Nacionales de Administración Local el régimen estatutario vigente en todo aquello que sea compatible y no quede derogado por la presente Ley y por la legislación general del Estado en materia de función pública. Los actuales miembros de los Cuerpos Nacionales de secretarios, interventores y depositarios tendrán a todos los efectos la habilitación de carácter nacional regulada en esta Ley.

2. Se autoriza al Gobierno para que, a iniciativa del Ministro de Administraciones Públicas y a propuesta del Ministro de la Presidencia, declare a extinguir determinados Cuerpos cuando lo exija el proceso general de racionalización o el debido cumplimiento de la presente Ley, estableciendo los criterios, requisitos y condiciones para que los funcionarios de estos Cuerpos se integren en otros.

3. Los funcionarios del actual Cuerpo Nacional de Directores de Bandas de Música Civiles, que queda suprimido en virtud de lo dispuesto en esta Ley, pasarán a formar parte de la plantilla de la respectiva Corporación como funcionarios propios de la misma, con respeto íntegro de sus derechos y situación jurídica surgidos al amparo de la legislación anterior, incluido el de traslado a otras Corporaciones locales, para lo cual gozarán de preferencia absoluta en los concursos que éstas convoquen para cubrir plazas de esa naturaleza”.

12 SERRANO PASCUAL, A., “El régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter estatal”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 24 (quincena 30 dic. 2008-14 ene. 2009), p. 4117. Precisamente, es de justicia reconocer la labor desarrollada por los Cuerpos Nacionales en la etapa de la transición y de la que se hace eco al señalar que: “En este sentido, hay que recordar el crucial momento histórico que se acababa de vivir en nuestro país –pasando de un régimen centralista y no democrático a otro descentralizado y profundamente democrático–, y que las Entidades locales, como Administraciones de primera fila, fueron quienes, desde un punto de vista positivo,

“2. Son funciones públicas cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente a personal sujeto al estatuto funcionarial, las que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y tesorería y, en general, aquellas que, en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función.

3. Son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios con habilitación de carácter nacional:

a) La de Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.

b) El control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y la contabilidad, tesorería y recaudación.

4. La responsabilidad administrativa de las funciones de contabilidad, tesorería y recaudación podrá ser atribuida a miembros de la Corporación o funcionarios sin habilitación de carácter nacional, en aquellos supuestos excepcionales en que así se determine por la legislación del Estado”.

En efecto, las funciones esenciales que se habían venido atribuyendo a los miembros de los Cuerpos Nacionales, hasta la entrada en vigor de esta nueva Ley, se siguen considerando como funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales y se reservaban a los denominados funcionarios con habilitación de carácter nacional, lo que determinaba que la Disposición Transitoria séptima habilitaba en la práctica al Gobierno para declarar a extinguir los Cuerpos Nacionales mediante su integración en otros, en concreto en la denominada *Escala de Funcionarios de Administración Local con Habilitación de carácter Nacional*.

4. La jurisprudencia se manifiesta tempranamente a favor del mantenimiento del modelo de cuerpos nacionales

Suele señalarse que la función pública cuenta con un modelo constitucional básico que se caracteriza por estar inspirado en los principios de profesionalidad y objetividad, y en el que, a su vez, deben imperar los principios

---

recibieron el mayor impulso democratizador —con un extraordinario movimiento ciudadano, esencialmente reivindicativo—, pero al mismo tiempo sufrieron un cierto vacío de poder, en esos primeros estadios, que fue llenado con la existencia de un aparato administrativo y técnico altamente preparado, siendo objeto de un inicial e injustificado recelo —explicable en parte por no ser suficientemente conocido, y ello al margen de que había que reconocer también algunas situaciones patológicas—, por quienes aspiraban legítimamente a gobernar los nuevos ayuntamientos y diputaciones”.

de igualdad, mérito y capacidad en el ingreso y en la movilidad o carrera posterior del funcionario, aunque se trata de un modelo que admite diferentes regulaciones o desarrollos. Por otra parte, la función pública no constituye un colectivo homogéneo, pues la diversidad de Administraciones (la del Estado, la de las Comunidades Autónomas y la de las Corporaciones Locales) hace que estas cuentan con funciones públicas propias que, aunque sometidas todas a un núcleo común de regulación establecido en las bases de la función pública dictada por el Estado al amparo de su competencia del artículo 149 de la CE, se evidencia una clara tendencia a la interiorización normativa por parte de las Comunidades Autónomas y que ha sido fuente constante de conflictos competenciales.

Situándonos retrospectivamente en el año 1979, la doctrina administrativa y expertos en función pública plantearon una viva polémica doctrinal sobre si las Comunidades Autónomas podrían definir un modelo de función pública propia de aplicación no solo a la función pública autonómica, sino también a la local, o si por el contrario, tenían necesariamente que acomodarse al modelo definido y establecido por el Estado<sup>13</sup>. En esos momentos la función pública estaba sometida a una revisión en profundidad de sus estructuras y bloque normativo. De esta forma, si bien era claro que el art. 149.1.18 CE atribuía al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios, no lo era menos cierto que la Constitución ni definía el concepto de estatuto ni delimitaba su contenido<sup>14</sup>.

---

13 Sobre esta cuestión, sin ánimo de ser exhaustivo, vid. SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho de la Función Pública*, Tecnos, Madrid, 1996; ENTRENA CUESTA, R., “El régimen estatutario de los funcionarios públicos como postulado constitucional”, en VV.AA., *Libro Homenaje al profesor García de Enterría*, Civitas, 1991, pp. 2599 ss.; PALOMAR OLMEIDA, A., *Derecho de la Función Pública*, Dykinson, 1990; PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo II (organización y Empleo Público)*, Marcial Pons, 2007; TORNOS MAS, J., “La legislación básica en la jurisprudencia del TC”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 31 (1991), pp. 280 ss.; TRAYTER, J.M./NOGUERA DE LA MUELA, B., “La Jurisprudencia Constitucional relativa a Funcionarios Locales con Habilitación de Carácter Nacional”, *Revista de Estudios Locales*, núm. extraordinario, julio 1997, pp. 103 ss.

14 Sobre el concepto de bases vid. MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, 1982, pp. 421 ss.; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, 1985, pp. 310 ss.; AJA, E./TORNOS, J./FONT, T./PERULLES, J. M./ALBERTI, E., *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, 1985, p. 146; DE OTTO, I., *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, Civitas, 1986, pp. 109 ss.; JIMÉNEZ CAMPO, J., “¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado Autonómico”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 27 (1989), pp. 44, 53

La STC 76/1983 vino a arrojar alguna luz sobre el tema. Esta sentencia resolvía los recursos previos de inconstitucionalidad, acumulados, números 311, 313, 314, 315 y 316/1982, dirigidos contra el texto definitivo del proyecto de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, y promovidos, respectivamente, por el Gobierno vasco, por el Parlamento vasco, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por el Parlamento de Cataluña, y por 50 diputados de las Cortes Generales. De la lectura de la Sentencia se evidenciaba, como señalaría Parada Vázquez, la existencia de dos tesis opuestas: Una autonomista que venía a entender que el régimen estatutario de los funcionarios públicos se proyectaba exclusivamente sobre los aspectos jurídicos de la relación funcionarial (definición del concepto de funcionario, derechos y deberes, situaciones administrativas, potestad disciplinaria...), remitiéndose a las Comunidades Autónomas la regulación del modelo y organización de la función pública; y frente a estas tesis, se situaban las de los *estatalitas* que entendían que dentro de la competencia estatal debía además incluirse la definición del modelo y la organización de la función pública, así como el sistema de Cuerpos o la formación de los funcionarios públicos<sup>15</sup>.

Consciente de las consecuencias de opción de uno u otro modelo de función pública, el Tribunal Constitucional hizo un esfuerzo por dejar sentadas fuera de toda duda los principios sobre los cuales debía edificarse el sistema de función pública, señalando en su F.J. 38, que todo el sistema de función pública se apoya sobre una doble competencia estatal en materia de función pública. Por un lado, competencia para regular los aspectos básicos de la situación personal de los funcionarios públicos, es decir, de la denominada relación de servicio, contenido indiscutible del régimen estatutario y, por otro, la competencia para regular los aspectos esenciales de la organización de la burocracia de las Administraciones públicas<sup>16</sup>. De esta forma, el Tribunal Constitucional

---

ss.; y TORNOS, J., “La legislación básica en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 31 (1991), pp. 275 ss., entre otros.

15 PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo II (Organización y Empleo Público)*, Marcial Pons, 2007, p. 403.

16 En efecto, el Tribunal Constitucional señalaba en su F.J. 38 que: “Se impone que en materia de función pública corresponden al Estado en relación con las Comunidades Autónomas de mayor nivel de autonomía, y si el contenido del título VI del Proyecto puede considerarse resultado del ejercicio de tales competencias estatales.

El artículo 149.1.18 de la Constitución reconoce al Estado competencia exclusiva para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios. De ello deriva una doble competencia estatal en materia de

optaba por la tesis favorable al modelo unitario, lo que permitió, como afirma Parada Vázquez, que la Ley 30/1984 diseñase un modelo general de función pública para el Estado, Comunidades Autónomas y Entes Locales<sup>17</sup>, y que la LRBRL estableciese un modelo homogéneo de función pública local articulado sobre la existencia de dos grupos funcionariales claramente diferenciados: unos con habilitación de carácter nacional y otros sin ella.

Sin embargo, por lo que respecta a la existencia de los Cuerpos Nacionales, heredados de la etapa preconstitucional, pronto se alzarían voces que cuestionaron su compatibilidad con el modelo de Estado descentralizado previsto en nuestra Constitución, y buscando el motivo para residenciar ante el Tribunal Constitucional la legitimidad constitucional de los Cuerpos Nacionales, el PNV vio esta posibilidad en la nueva regulación legal de la ordenación de concursos de traslados de los Cuerpos Nacionales, verdadero *semillero de conflictos* que terminó, incluso, con algún alcalde condenado por delito de prevaricación<sup>18</sup>.

El Tribunal Constitucional, en su STC 25/1983, de 7 de abril, no quiso desaprovechar la oportunidad de pronunciarse sobre la naturaleza y razón de

---

función pública: 1.ª) competencia para regular los aspectos básicos de la situación personal de los funcionarios públicos; es decir, de la denominada relación de servicio, contenido indiscutible del régimen estatutario, y 2.ª) competencia para regular los aspectos esenciales de la organización de la burocracia de las Administraciones públicas, pues la expresión «régimen jurídico» contenida en el precepto constitucional no se refiere exclusivamente al procedimiento y al régimen de recursos, como ha señalado este Tribunal Constitucional en su sentencia 32/1981, de 28 de julio, y ha de entenderse incluida también en ella la regulación básica de la organización de todas las Administraciones públicas.

Los recurrentes sostienen que tal competencia de carácter organizativo corresponde a las Comunidades Autónomas al haber asumido éstas en sus Estatutos, con carácter exclusivo, la competencia en materia de organización y régimen de sus instituciones de autogobierno. Pero la potestad organizatoria que corresponde a las Comunidades Autónomas para ordenar sus servicios, de los que el personal es uno de sus elementos integrantes, no deriva de la norma estatutaria que contiene dicha competencia, pues no puede otorgarse a la expresión «instituciones de autogobierno» un alcance mayor que el que deriva de la Constitución (art. 152.1) y de los propios Estatutos -Asamblea legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente-, sino de la competencia por ellas asumida respecto a la organización de sus propias Administraciones, y en esta materia cada Comunidad Autónoma ha de respetar, en cualquier caso, las bases que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.18 de la Constitución, corresponde fijar al Estado”.

17 PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo II...*, op. cit., p. 403.

18 Vid. AGUIRREZKUNEAGA, I., *El origen de los...*, op. cit., pp. 99-100.

ser de los Cuerpos Nacionales, aun sin ser esta una cuestión que plantearan los recurrentes. De esta forma, el Tribunal Constitucional quiso dejar sentada de antemano la postura del alto tribunal sobre la constitucionalidad de los Cuerpos Nacionales de Administración Local bajo el argumento de considerar como básica dentro del ordenamiento jurídico actualmente vigente la existencia de los Cuerpos de Funcionarios citados como Cuerpos de carácter nacional y la selección por el propio Estado de estos funcionarios<sup>19</sup>.

En efecto, en referencia a los anteriores Cuerpos Nacionales cuya constitucionalidad se cuestionaba, aunque no de forma directa, sino implícitamente, el propio Tribunal Constitucional vio la ocasión de pronunciarse al respecto señalando por primera vez la importancia histórica de estas funciones reservadas y el carácter básico de su regulación estatal. El FJ 3 de la citada Sentencia trataba de centrar la cuestión planteada y consideraba que:

“En el presente caso se trata de decidir si la selección de funcionarios pertenecientes a los Cuerpos nacionales de secretarios, interventores y depositarios de Fondos de la Administración Local y su adscripción a plazas determinadas pertenece o no al núcleo de las

---

19 En efecto, señala la STC 25/1983 que: “Al resolver esta cuestión manejando el concepto de la jurisprudencia de este Tribunal que antes recordamos, tenemos que establecer que ha de considerarse como básica dentro del ordenamiento jurídico actualmente vigente la existencia de los Cuerpos de Funcionarios citados como Cuerpos de carácter nacional y la selección de los funcionarios dentro de los citados Cuerpos. Puede, asimismo, considerarse como básico que el sistema utilizado para la adscripción de tales funcionarios a plazas concretas sea el de concurso de carácter nacional, pues ello otorga a los funcionarios en cuestión una igualdad de oportunidades y permite una valoración objetiva de los méritos, garantizando asimismo los derechos de los administrados en la misma forma en todo el territorio nacional. Todo aquello que sea preciso para la preservación de la normativa de una institución considerada como básica debe ser entendido asimismo como básico por vía de consecuencia o de conexión. De esta manera, si hemos considerado que es básica en el ordenamiento jurídico vigente la existencia de un Cuerpo de Funcionarios de alta cualificación tiene que ser cierto que ha de poseer la misma connotación todo aquello que preserve la existencia de ese Cuerpo, y ello permitirá proscribir lo que lo haga desaparecer o lo menoscabe. En este sentido no se puede olvidar que la pretensión sostenida por los promotores de este conflicto, aunque a la corta pudiera conducir simplemente a una multiplicación de los concursos de posible solución de acuerdo con unos cánones igualitarios e impugnables en su caso por la vía contencioso-administrativa, a la larga tiene que conducir a una fragmentación de los concursos por la absoluta imposibilidad de atender a todos ellos simultáneamente, con la ulterior y muy probable consecuencia «de facto», si no «de iure», de que se produzca una cabal regionalización de los Cuerpos en cuestión, en contra de lo que en la línea de partida de este razonamiento habíamos considerado como básico”.

«bases» de la regulación de la materia indicada. Al resolver esta cuestión manejando el concepto de la jurisprudencia de este Tribunal que antes recordamos, tenemos que establecer que ha de considerarse como básica dentro del ordenamiento jurídico actualmente vigente la existencia de los Cuerpos de Funcionarios citados como Cuerpos de carácter nacional y la selección de los funcionarios dentro de los citados Cuerpos. Puede, asimismo, considerarse como básico que el sistema utilizado para la adscripción de tales funcionarios a plazas concretas sea el de concurso de carácter nacional, pues ello otorga a los funcionarios en cuestión una igualdad de oportunidades y permite una valoración objetiva de los méritos, garantizando asimismo los derechos de los administrados en la misma forma en todo el territorio nacional. Todo aquello que sea preciso para la preservación de la normativa de una institución considerada como básica debe ser entendido asimismo como básico por vía de consecuencia o de conexión. De esta manera, si hemos considerado que es básica en el ordenamiento jurídico vigente la existencia de un Cuerpo de Funcionarios de alta cualificación tiene que ser cierto que ha de poseer la misma connotación todo aquello que preserve la existencia de ese Cuerpo, y ello permitirá proscribir lo que lo haga desaparecer o lo menoscabe. En este sentido, no se puede olvidar que la pretensión sostenida por los promotores de este conflicto, aunque a la corta pudiera conducir simplemente a una multiplicación de los concursos de posible solución de acuerdo con unos cánones igualitarios e impugnables en su caso por la vía contencioso-administrativa, a la larga tiene que conducir a una fragmentación de los concursos por la absoluta imposibilidad de atender a todos ellos simultáneamente, con la ulterior y muy probable consecuencia «*de facto*», si no «*de iure*», de que se produzca una cabal regionalización de los Cuerpos en cuestión, en contra de lo que en la línea de partida de este razonamiento habíamos considerado como básico”.

En esta sentencia, como vemos, el Tribunal Constitucional apunta la línea que va a mantener en torno a la existencia y al carácter básico de los Cuerpos Nacionales<sup>20</sup>. Así, el Tribunal Constitucional considera que la existencia de

---

20 En el año 1983 el TC dictó otra importante sentencia que, aunque sin estar referida de forma exclusiva a los Cuerpos Nacionales, confirmaba la constitucionalidad de que el Estado creara Cuerpos de funcionarios de carácter nacional. Me refiero a la STC 76/1983, de 5 de agosto donde de forma clara el TC argumentaba que donde de forma clara argumenta el TC que pueden existir razones de interés general nacional que legitimen constitucionalmente la configuración como nacionales de determinados Cuerpos o Escalas de funcionarios, como ha señalado este Tribunal en su sentencia 25/1983, de 7 de abril, y, en tal sentido, cabe dentro de la regulación de las bases previstas en el artículo 149.1.18 de la Constitución el que el Estado se reserve la potestad de crear y organizar dichos Cuerpos o Escalas y que dicha creación tenga que hacerse por ley, sin que ello suponga una intromisión inaceptable en la competencia de las Comunidades Autónomas para organizar su propia burocracia, siempre que su creación se realice dentro de los límites que permite el orden constitucional en el ejercicio de la competencia que el artículo 149.1.18 reconoce al legislador estatal. Sólo una vez efectuada la determinación concreta prevista y en relación



los Cuerpos Nacionales es materia básica y, en consecuencia, también tiene carácter básico el sistema de selección y de adscripción de tales funcionarios a plazas concretas, y así manifestaba que todo aquello que sea preciso para la preservación de la normativa de una institución considerada como básica, como son los Cuerpos Nacionales, debe ser entendido asimismo como básico, por vía de consecuencia o de conexión: si es básica en el ordenamiento jurídico la existencia de un Cuerpo de funcionarios, ha de poseer la misma connotación todo aquello que preserve su existencia y ha de proscribirse lo que lo menoscabe.

Ciertamente, el Tribunal Constitucional parte de unos planteamientos apriorísticos de preservación de los Cuerpos Nacionales en aras de impedir todo aquello que no se corresponda con su planteamiento<sup>21</sup>. Sin embargo, no debemos olvidar que junto a posición mayoritaria, se acompañan al fallo dos votos particulares. El primero de ellos, formulado por el magistrado Gómez-Ferrer Morant, plantea que en el conflicto suscitado no se cuestiona la existencia del Cuerpo Nacional, por lo que en el momento temporal en el que la sentencia se dicta ha de considerarse que la competencia controvertida corresponde al Estado, ya que la existencia del Cuerpo nacional -tal y como está básicamente configurado- responde a un interés supracomunitario, presente en todos los municipios y provincias españolas. Sin embargo, esta conclusión tiene un carácter provisional en tanto no se produzca la legislación básica del Estado que regule de otra forma, en su caso, el carácter del Cuerpo, delimite el ámbito competencial de las Corporaciones Locales de acuerdo con el principio de autonomía y especifique las funciones que eventualmente puedan corresponder a las Comunidades Autónomas y al Estado con relación a los secretarios de tales Corporaciones, atendiendo a los intereses públicos en presencia y al nuevo modelo territorial introducido por la Constitución.

El segundo voto particular es formulado por el magistrado Rubio Llorent, al que se adhiere el magistrado Tomás y Valiente, quienes disienten de la decisión adoptada por la mayoría del Tribunal y partiendo de los argumentos de la Sentencia consideraban que la probabilidad que, en ese momento no se con-

---

con cada uno de los Cuerpos o Escalas creados podrá declararse, a través del oportuno procedimiento de inconstitucionalidad, si el legislador estatal, al dictar la correspondiente ley, se ha extralimitado en el ejercicio de la potestad que la norma en cuestión le atribuye y ha invadido tal ámbito competencial (FJ 45).

21 En este sentido vid. Martínez Marín, A., *Funcionarios locales con habilitación. Pasado, presente y futuro*, Tecnos, Madrid, 1999, pp. 170-171.



sideraba próxima, de que un determinado riesgo no bastaba para privar a una Comunidad Autónoma de una competencia que claramente le está atribuida, ya que los poderes centrales del Estado disponen de instrumentos más que suficientes para prevenir esos riesgos si efectivamente llegaran a presentarse.

Creo que este voto particular sitúa adecuadamente el verdadero problema de la existencia del modelo de Cuerpos Nacionales, al indicar que la decisión de cómo hayan de cubrirse las secretarías municipales, sea por funcionarios integrados en Cuerpos Nacionales o mediante funcionarios propios de cada Ayuntamiento corresponde a la competencia que sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y el régimen estatutario de sus funcionarios reserva al Estado en exclusividad el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución. Este argumento nos lleva a extraer la conclusión que el modelo diseñado de funciones reservadas a unos funcionarios sobre los que el Estado asume competencias de selección, nombramiento y régimen estatutario, pese a su constitucionalidad, no es más que uno de los modelos posibles y, desde luego, no el único. Caben otros modelos diferentes por lo que la justificación de este sistema solo se sustentaría sobre la base de su eficacia.

De esta forma, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se centra fundamentalmente en la determinación de lo que debe entenderse por bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, pues es lo que fundamenta jurídicamente la existencia de un modelo nacionalizado de funcionarios locales. En todo caso, el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas con relación a los funcionarios de habilitación nacional viene lógicamente marcado por las competencias que sobre régimen local se atribuyen a las distintas Comunidades Autónomas. En este sentido, Esteve Pardo consideró que la idea de bases manifiesta los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, de forma que precisados esos fines u objetivos sería posible detectar la presencia de una institución cuyas funciones y actividades se enderezan a la consecución de los mismos hasta el punto de ser considerada esa institución como básica, sin embargo, en el caso planteado de los Cuerpos Nacionales considera, y no le falta razón por la endeblez de los argumentos utilizados, que “[...] en la STC 25/1983 no se da esta argumentación y se proclama como básica la pura existencia de una institución –el Cuerpo Nacional de Funcionarios de Administración Local– aisladamente considerada y no por los fines u objetivos que tiene encomendados”<sup>22</sup>.

---

22 ESTEVE PARDO, J., “Bases estatales y competencias de ejecución”, *REDA*, 39 (1983), p. 620.

Por su parte, señala Aguirrezkuneaga tres objeciones a esta Sentencia:

a) El Tribunal Constitucional parte de la existencia de los Cuerpos Nacionales con carácter básico, sin aportación de esfuerzo dialéctico o justificatorio alguno;

b) Establece como igualmente básico, con omisión de todo razonamiento, la selección de los funcionarios dentro de los citados Cuerpos; y

c) Se dice que puede considerarse como básico el concurso nacional en la provisión de plazas, indicando que con ello se otorga una igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional y se permite una valoración objetiva de méritos<sup>23</sup>.

No obstante, lo cierto es que el Tribunal Constitucional se manifestó de forma contundente, a pesar de los fallos particulares que se recogen en la sentencia, a favor de la constitucionalidad de un modelo sobre el que existían no pocas dudas sobre su adecuación al texto constitucional por entender que pudiera vulnerar el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas o afectar al principio de autonomía local. La STC 25/1983 fue concluyente y no dejó dudas al respecto al considerar como básica, dentro del Ordenamiento jurídico vigente, la existencia de los Cuerpos Nacionales de Administración Local y la selección estatal de los mismos, reconociendo la importancia de las funciones que desempeñan este personal, de relevancia supralocal, lo que justifica que el Estado retenga las competencias sobre las mismas

El problema de fondo del modelo de una habilitación nacional y su compatibilidad con las competencias asumidas con carácter exclusivo por las Comunidades Autónomas, fue igualmente analizado por el Tribunal Supremo en varias sentencias, y de entre ellas debemos destacar la STS de 9 de julio de 1986. Esta Sentencia resolvía un recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Larrabezúa contra la Sentencia de la Sala de la Audiencia Territorial de Bilbao de 30 de abril de 1984 por la que estimaba el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Abogacía del Estado contra el acuerdo municipal de 29 de agosto de 1983, por el que se contrataba a una

---

23 Señala Aguirrezkuneaga que este planteamiento “[...] tanto desde la perspectiva histórica como comparativa, no resiste el menor análisis, porque o bien querría indicarse que no ha existido igualdad de oportunidades en los Cuerpos Nacionales hasta el franquismo, en que se produce la centralización de los concursos; o, a lo mejor, que la valoración objetiva de méritos no es posible en el ámbito autonómico o en el local [...]”. Vid. AGUIRREZKUNEAGA, I., *Origen de los funcionarios locales con habilitación de carácter estatal: Los cuerpos nacionales*, IVAP, 1996, pp. 106-107.

persona para que hiciera los trabajos propios de la secretaría de la Corporación.

El Tribunal Supremo partía del conocimiento de la primera jurisprudencia constitucional existente que ya había abordado en diversas sentencias el problema del contenido básico del régimen estatutario funcional, y más concretamente en materia de función pública local<sup>24</sup>, habiéndose abordado como acabamos de ver específicamente el tema de si la selección de secretarios de Administración Local y su adscripción a determinadas plazas pertenece o no al núcleo de bases de la regulación de esta materia, tema que se había resuelto afirmativamente, añadiéndose que también es básico el concurso de carácter nacional como sistema utilizado para tal adscripción (STC 25/1983). En efecto, se consideraba básico el concurso de carácter nacional como sistema utilizado para la provisión de puestos de trabajo porque otorga a dichos funcionarios una igualdad de oportunidades y permite una valoración objetiva de sus méritos garantizando asimismo los derechos de los ciudadanos en todo el territorio nacional.

En todo caso, el núcleo de la cuestión debatida a la luz de los criterios legales y jurisprudenciales se encuentra en el conflicto abierto en el País Vasco con relación a la figura de los Cuerpos Nacionales, pues en este caso el secretario titular cuyo nombramiento fue publicado en el BOE se había presentado ante el alcalde con objeto de que se le diese la reglamentaria posesión de su cargo y este se le había denegado, por lo que prescindiendo de que tal acción pudiera ser constitutiva de delito –a juicio del Tribunal Supremo–, con ella se habían vulnerado indudablemente derechos fundamentales a la igualdad y al trabajo de los que era titular el secretario nombrado, según los artículos 14 y 35 de la Constitución, y consideraba que la situación de secretaría vacante que contemplaba el acuerdo recurrido para justificar la necesidad de contratar una persona que realice los trabajos propios de aquella, era una situación no solamente creada artificialmente por la propia Corporación, sino también impregnada de arbitrariedad.

En efecto, el Tribunal Supremo partía de la consideración de que la normativa vigente en aquel momento reservaba a la Dirección General de Administración Local tanto los nombramientos de titulares como los de interinos, acumulaciones o comisiones de servicio de los funcionarios integrantes de los Cuerpos Nacionales; y consideraba que la actuación del Ayuntamiento no po-

---

<sup>24</sup> SSTC de 28 de julio de 1981, de 8 de febrero de 1982, 5 de agosto y 25 de octubre de 1983, y, sobre todo, de 7 de abril de 1983.

día encontrar cobertura jurídica en el artículo 137 de la CE, antes al contrario la autonomía municipal que este precepto y el 140 proclaman para las Comunidades Autónomas y para las Corporaciones Locales excluyen todo procedimiento o interpretación que atente al principio de igualdad consagrado en el artículo 139 al establecer que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado. Esta última consideración reviste especial interés porque pone el acento en una debida interpretación del principio de autonomía local, pues en ningún caso puede acudir a él para forzar una aplicación de una norma en fraude de ley.

En efecto, el Tribunal Supremo sienta una interpretación a favor del mantenimiento de un modelo cuyo carácter básico estaba fuera de toda duda, y así considera que:

“[...] Las tensiones que hechos como los que han sido objeto de este litigio han originado en esa parte de España que es el País Vasco se tratan de resolver con la nueva Ley básica con una fórmula que trata de buscar un equilibrio entre los intereses generales de carácter nacional, por los que ha de velar el Estado, y los generales de ámbito regional y local, que preferentemente deben ser atendidos por las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Y a tal efecto se da participación tanto a aquel como a estas en el proceso de selección de funcionarios locales con habilitación de carácter general (artículo 99). El tiempo dirá si esta solución arbitrada por la citada Ley postconstitucional se muestra eficaz a conciliar los distintos intereses en juego. En todo caso, la nueva regulación constituye una prueba de cómo la distribución territorial del poder político operada en España a partir de la Constitución de 1978 exige la armónica colaboración de los distintos poderes públicos. Porque el ordenamiento español constituye -lo mismo hoy, con el que se ha dado en llamar Estado de las Autonomías, que ayer, con un Estado unitario no regionalizado- un conjunto coherente, esto es inteligible, y esta inteligibilidad -que es nota esencial, con la solidaridad, de todo Ordenamiento- impone que los distintos subconjuntos que son los Ordenamientos regionales se integren en ese conjunto superior que los engloba y que es el Ordenamiento del Estado”.

Como vemos, esta Sentencia dictada un año después de la entrada en vigor de la LRBRL pone el acento en el difícil equilibrio entre los distintos intereses en juego en relación con un modelo, el de habilitación nacional, rechazado por determinados sectores nacionalistas. Señala Ortega Álvarez que desde la Constitución el poder constituido queda repartido en tres instancias políticas territoriales, cuyas relaciones se articulan sobre el principio de autonomía, y de aquí se desprende que la regulación de los Cuerpos Nacionales se enfrenta a dos polos que pueden ponerla en duda. Para Ortega estos polos son, por un

lado el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Régimen Local y, el segundo, consiste en la reaparición de las tensiones que una nueva clase política democrática local va a generar en sus relaciones con una burocracia que pueden entender que no les es propia<sup>25</sup>. De esta forma, tanto para el Tribunal Constitucional como para el Tribunal Supremo el modelo de *Cuerpos Nacionales* está plenamente legitimado y no solo desde un punto de vista legal o constitucional, sino también político. Los principios de igualdad de oportunidades, de valoración objetiva de méritos, de igualdad de trato respecto de los ciudadanos justifican la asunción por parte del Estado de competencias ejecutivas sobre este colectivo, alertando de la posible regionalización de estos *Cuerpos Nacionales* de hacer residir en las Comunidades Autónomas la competencia de resolución de concursos.

#### 5. El conflicto de secretarios de ayuntamientos entre el gobierno del Estado y el Gobierno vasco

El Real Decreto 642/1981, de 27 de marzo, aprobó un conjunto de normas para la realización de los concursos de traslados entre Cuerpos Nacionales, que fue a su vez desarrollada y complementada por la Orden de 8 de febrero de 1982, que determinaba básicamente los plazos para las convocatorias de concursos de traslados de Cuerpos Nacionales y las pruebas selectivas de acceso a los mismos, estableciéndose al respecto que el Instituto de Estudios de Administración Local convocaría en el mes de enero de cada año oposiciones a los Cuerpos Nacionales. Fue el detonante de un conflicto competencial entre el Gobierno vasco y el español en el que ponía en tela de juicio el modelo de Cuerpos Nacionales.

En efecto, para el Gobierno vasco estas disposiciones no respetaban la distribución de competencias establecidas en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía del País Vasco por varias razones que trataré de sistematizar a continuación.

a) En primer lugar, para el Gobierno vasco el Real Decreto entraba en clara contradicción con la asunción estatutaria de competencias por la Comunidad Autónoma en materia de “Régimen local y Estatuto de los Funcionarios de su Administración Local” conforme al artículo 10.4 del Estatuto de Autonomía,

---

<sup>25</sup> Vid. ORTEGA ÁLVAREZ, L., “La incidencia del desarrollo del Estado Autonómico sobre la concepción del sistema de la habilitación de carácter nacional de funcionarios locales”, *Revista de Administración Pública*, 153 (septiembre-diciembre, 2000).

sin que se cuestionase la competencia del Estado para aprobar las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos locales.

b) En segundo lugar, el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución reservaba a la competencia exclusiva del Estado la emanación de la Ley reguladora de los principios básicos del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios a fin de garantizar en tal materia la homogeneidad de los regímenes jurídicos, pero esta atribución de competencia no puede tener un significado mayor, como sería la reglamentación en detalle o el ejercicio de actos concretos de ejecución y, en este sentido, debe tenerse en cuenta que el tema de los funcionarios de Administración Local es una materia compartida sobre la cual el Estado se ha reservado la función legislativa consistente en dictar las bases del régimen estatutario, mientras que la Comunidad Autónoma del País Vasco es competente, con carácter exclusivo, para el ejercicio del resto de las competencias en dicha materia, que van desde la aprobación de las leyes de detalle hasta las funciones ejecutivas que las Leyes del Estado atribuyen actualmente a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales.

c) En tercer lugar que de los artículos 147 y 149.3 de la Constitución se deducen dos criterios que han de ser tenidos en cuenta en el análisis de las normas de Derecho transitorio de los Estatutos de Autonomía: que la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas se produce en virtud de sus respectivos Estatutos y desde la entrada en vigor de los mismos, momento que marca el comienzo del ejercicio de las competencias asumidas, y que las transferencias o trasposos, respecto de las competencias asumidas estatutariamente, se refieren única y exclusivamente *a los servicios correspondientes a los mismos*, pero que las competencias, como tales, corresponden a las Comunidades Autónomas desde la entrada en vigor de sus Estatutos.

Estos argumentos justificaban para los recurrentes, dada la incuestionable naturaleza de actos administrativos concretos o de mera ejecución que tienen las convocatorias de concursos para la provisión de plazas vacantes y los nombramientos, que la facultad para dictar tales actos y ejercitar dicha competencia dentro del territorio de la Comunidad Autónoma debía competir a esta y no al Estado. Consideraban los promotores del conflicto que había habido una postura vacilante de la Administración del Estado en el tratamiento del tema a que hace referencia la disposición impugnada, pues esta disposición reglamentaria partía de diferentes premisas que las establecidas en un borrador de Decreto de fecha 30 de septiembre de 1980 con el

planteamiento del Estado de Autonomía y con el artículo 8 de las normas de traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobados por Real Decreto 2.339/1980, de 26 de septiembre. Se abre un verdadero conflicto focalizado en la figura de los secretarios de Ayuntamiento con la clara intención de hacer tambalear los pilares sobre los que asentaba el modelo de Cuerpos Nacionales de Administración Local. Aguirrezkunea parte de la tesis de que la *desafortunada* resolución del conflicto motivó que este, lejos de resolverse, se enconase<sup>26</sup>. Sin embargo, no podemos compartir esta opinión ya que visto con la perspectiva que nos da el paso de los años, podríamos corroborar la incompatibilidad del modelo de Cuerpos Nacionales con las posiciones nacionalistas del PNV, como se evidenció durante toda la tramitación parlamentaria de la LRBRL. Sea como fuere, a raíz del planteamiento del conflicto competencial, siguiendo consignaciones políticas, numerosos alcaldes del País Vasco se negaron a dar posesión de sus plazas a los secretarios e interventores nombrados por el Ministerio de Administraciones Públicas, como acto de *envalentonamiento o de rebeldía* nacionalista ante pretendidas posiciones *centralistas* y contrarias al *hecho diferencial vasco*.

Martínez Marín puso de manifiesto que la actitud de rechazo *ilegal* de la normativa vigente de Cuerpos Nacionales se convirtió en *el paradigma de las reformas legales producidas, y evidencia la ceguera de un legislador solamente capaz de reformar por crisis o confrontación*.<sup>27</sup> En efecto, Martínez Marín, al igual que Aguirrezkunea, aunque este último llegando a diferentes conclusiones que el anterior, llama la atención sobre esta situación creada tras el rechazo de la Comunidad Autónoma del País Vasco al concurso convocado por el Estado para proveer los puestos vacantes en aquella Comunidad, y citan el caso de los Ayuntamientos de Larrabezúa y del Valle del Trápaga, pero no son los únicos. La desafortunada resolución de este mismo motivó que el mismo se agudizase, y se extendiese a otros Ayuntamientos. En ambos casos, nos encontramos con Ayuntamientos vascos que proceden de forma flagrante y consciente a nombrar a secretarios interinos por acuerdo de Pleno, vulnerando la normativa vigente que atribuía esta competencia de forma exclusiva a la Dirección General de Administración Local. En el caso del Ayuntamiento del Valle del Trápaga en 1983 un acuerdo plenario de la misma Corporación procedió al nombramiento de un sustituto del secretario titular de la Cor-

<sup>26</sup> Ibídem, p. 112.

<sup>27</sup> MARTÍNEZ MARÍN, A., *Funcionarios Locales con habilitación. Pasado, presente y futuro*, Tecnos, 1999, p. 187.



poración, así como asesor jurídico del Ayuntamiento, durante el período de seis meses en que el titular se encontraba en situación de disfrute de licencia, nombramiento que sería definitivo si el repetido titular no se reincorporase a su puesto una vez expirada la licencia. El acuerdo, tras la impugnación del mismo por la Abogacía del Estado fue suspendido en sede jurisdiccional y finalmente la Sala de la Audiencia Territorial de Bilbao, en sentencia de 22 de junio de 1984, lo estimaba, anulando el acuerdo impugnado y considerando que además de la infracción de los preceptos en ella citados se infringe muy especialmente el artículo 72 del Texto articulado parcial de la Ley 41/1975 en cuanto se ha prescindido de la intervención de la Dirección General de Administración Local, pues el nombramiento hecho no puede ampararse en el artículo 105 del Real Decreto de 6 de octubre de 1977 que se refiere a los funcionarios de empleo y no de carrera integrados en Cuerpo Nacional, como son los Secretarios del Ayuntamiento; por otra parte según la jurisprudencia constitucional y del mismo Tribunal Supremo, ya conocida, y singularmente la emanada de la STC de 7 de Abril de 1983, la selección, nombramiento, situaciones administrativas etc., de los secretarios de Administración Local es materia básica de competencia estatal según el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución, que excluye la aplicación del artículo 10.4 del Estatuto vasco en esta materia, tanto en lo que se refiere a titularidad como a suplencias por vacante ocasionada por licencia o enfermedad, a tenor del artículo 62 del citado Texto articulado Parcial. Por todo ello, concluía que el acuerdo impugnado invade áreas competenciales que no son propias de la Comunidad Autónoma.

El asunto llegó vía apelación al Tribunal Supremo, cuya Sentencia de 3 de junio de 1986 (F.J. 2º) declaraba que:

“Es doctrina ya reiterada por esta Sala –Sentencias, entre otras, de 16 de Julio de 1982, 20 y 23 de Abril, 30 de Junio y 20 de Octubre de 1983, 15 de Mayo y 8 de junio de 1984 y 13 de julio de 1985– la de que la autonomía municipal reconocida en el artículo 140 de la Constitución no ha eliminado de manera absoluta y total el control gubernativo de la legalidad que establece el número 4 del artículo 362 de la Ley de Régimen Local de 24 de Junio de 1955, sino que tan sólo lo ha modificado en el sentido de que su ejercicio lícito queda limitado a los supuestos en que los acuerdos municipales, objeto del mismo, afecten directamente a la competencia del Estado o invadan competencias ajenas a la municipal, como ha sido también declarado por el Tribunal Constitucional –Sentencias, entre otras, de 2 de Febrero y 29 de Abril de 1981– y establece igualmente el artículo 8 de la Ley 40/1981, de 28 de Octubre, cuya doctrina es de aplicación al específico ámbito territorial vasco y en la materia funcionarial, ya que la competencia que respecto al Estatuto de los Funcionarios de la Administración Local confiere a la Comunidad Autónoma el artículo 10-4 de la Ley



Orgánica de 18 de Diciembre de 1979 reguladora del Estatuto de Autonomía del País Vasco, se atribuye «sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149-1-18 de la Constitución», lo que implica que el Estado posee competencia exclusiva para establecer las bases del régimen legal de los funcionarios de las Administraciones Públicas y que la competencia de la Comunidad Autónoma ha de ser ejercitada respetando dichas bases; siendo, por tanto, innegable que los Gobernadores civiles pueden impugnar (con la consiguiente suspensión) los acuerdos municipales que recaigan sobre la citada materia al ser incluibles dentro de la defensa de la competencia que a tales Autoridades viene encomendada- sin que esa competencia sea incompatible con la de la misma naturaleza que pueda corresponder al Gobierno Autónomo en su ámbito competencial propio”.

Por su parte, el caso del Ayuntamiento de Larrabezúa es más grave, si cabe, que el anterior. Mediante acuerdo de 29 de agosto de 1983 se contrató a una persona para que hiciera los trabajos propios de la secretaria de la Corporación, acuerdo frente al que se interpone recurso contencioso-administrativo por el Abogado del Estado. La Sala de la Audiencia Territorial de Bilbao, en sentencia de 30 de abril de 1984, estimaba el recurso contencioso-administrativo y anula el acuerdo impugnado por ser contrario a derecho y constituir infracción de las Leyes, afectando directamente a materias de la competencia del Estado y, además, imponía las costas al Ayuntamiento demandado.

En este caso, como decimos, se da la circunstancia agravante de que en el BOE de 26 de julio de 1983 se publica la Orden de 11 de julio del Ministerio de Administración Territorial por la que se nombra a un funcionario secretario titular del Ayuntamiento, y personado el funcionario en el Ayuntamiento de Larrabezúa con objeto de tomar posesión de su cargo dentro del plazo legal establecido, el alcalde de dicha localidad se niega a darle posesión de su cargo, lo que motivaría un requerimiento notarial por parte del secretario nombrado dirigido a tal finalidad al Ayuntamiento, y un requerimiento, telegráfico por parte del gobernador civil, dirigido igualmente al alcalde, requiriéndole a que diera la posesión al secretario nombrado, requerimientos que no obviamente no serían cumplidos. Ante esta situación el Juzgado de Instrucción nº. 3 de Bilbao tramitó procedimiento penal contra el Alcalde al objeto de dirimir posibles responsabilidades penales por su actuación.

El conflicto poco a poco fue extendiéndose a otros Ayuntamientos. Ante esta situación de clara rebeldía, la Delegación del Gobierno en el País Vasco envió al fiscal general del Estado las actuaciones de todos alcaldes del PNV que, tras ser requeridos notarialmente, se negaron a dar posesión de sus plazas a los secretarios de Ayuntamiento que las habían obtenido en el correspondiente concurso nacional. El conflicto provocado motivó incluso la

intervención del propio vicepresidente del Gobierno, Alfonso Guerra, quien declaró que el *mecanismo constitucional* haría cumplir la legalidad vigente<sup>28</sup>. Sin embargo, lejos de ello, el portavoz de Euskadiko Ezkerra en el Congreso de los Diputados, Juan María Bandrés, señaló cual era el trasfondo de estos actos de clara rebeldía al cumplimiento de la legalidad vigente:

“Estamos ideológicamente a favor de una interpretación del Estado que favorezca la interpretación directa por parte de los Ayuntamientos. Queremos ser respetuosos con las peticiones (sic) del Tribunal Constitucional, pero es posible que esta sentencia no sea aplicable, ya que fue dictada cuando no existían competencias”.

Resultaba claro que se trataba de una cuestión que trascendía del simple incumplimiento de la legalidad vigente y situaba el conflicto en la órbita de lo político y constitucional, de dos concepciones diferentes del modelo de Estado descentralizado. La Audiencia Territorial de Bilbao anuló el acuerdo municipal por el que se convocaba la plaza de secretario del Ayuntamiento de Larrabezúa. Sin embargo, los Alcaldes del PNV se manifestaron en contra de la sentencia e incluso afirmaron, ante los procesos penales abiertos a tres Alcaldes del País Vasco por negarse a dar posesión de sus cargos a secretarios municipales, que todos estaban dispuestos a “ser procesados”<sup>29</sup>. Pero la infracción de la legalidad vigente era indudable y el propio Tribunal Supremo así lo declaró en su STS de 9 de julio de 1986, en uno de cuyos considerandos declara que:

“se han vulnerado indudablemente derechos fundamentales a la igualdad y al trabajo de los que es titular el Secretario nombrado, según los artículos 14 y 35 de la Constitución, es lo cierto que la situación de secretaría vacante que contempla el acuerdo recurrido para justificar la necesidad de contratar una persona que realice los trabajos propios de aquélla, es una situación no sólo creada artificialmente por la propia Corporación, sino también impregnada de arbitrariedad, que no puede encontrar apoyo en el artículo 25 del Decreto de 6 Octubre de 1977 que se refiere a contratación de personal, para funciones administrativas o técnicas concretas y con carácter temporal, que sin estar sujeto a la legislación laboral tampoco tendrá la condición de funcionario, [...] el artículo 72 del citado Decreto reserva a la Dirección General de Administración Local tanto los nombramientos de titulares como los de interinos, acumulaciones o comisiones de servicio de los funcionarios integrantes de los Cuerpos Nacionales; ni tampoco puede encontrar cobertura jurídica en el artículo 137 de la Constitución, antes al contrario la autonomía municipal que este

---

28 Noticia aparecida en ABC, 29 de septiembre de 1983.

29 ABC, de 5 de mayo de 1984.

precepto y el 140 proclaman para las Comunidades Autónomas y para las Corporaciones Locales excluyen todo procedimiento o interpretación que atente al principio de igualdad consagrado en el artículo 139 al establecer que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado y como dice el artículo 6 del Código Civil, los actos realizados al amparo del texto de una norma que persigan un resultado prohibido por el Ordenamiento jurídico, o contrario a él se considerarán ejecutados en fraude de Ley y no impedirán la debida aplicación de la norma que se hubiere tratado de eludir, doctrina ésta plenamente aplicable al acto recurrido y a los actos que le preceden. La igualdad actual está constituida por la Constitución, el Estatuto de Autonomía del País Vasco y las disposiciones que regulan la función pública local, sean preconstitucionales o postconstitucionales, sobre cuya interpretación, con arreglo al artículo 3 del Código Civil, es decir según los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, se han pronunciado sobradamente tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo; y esta normativa es la que hay que acatar y cumplir mientras el legislador no ordene de forma distinta cuanto se refiere a la función pública local y más concretamente al Cuerpo de Secretarios”.

Sin embargo, la claridad y la rotundidad con la que parece pronunciarse el Tribunal Supremo se diluye por completo en su F.J. 2, donde parece justificar, de alguna manera, la actuación ilegal del Ayuntamiento y de su alcalde:

“Las tensiones que hechos como los que han sido objeto de este litigio han originado en esa parte de España que es el País Vasco se tratan de resolver con la nueva Ley básica con una fórmula que trata de buscar un equilibrio entre los intereses generales de carácter nacional, por los que ha de velar el Estado, y los generales de ámbito regional y local, que preferentemente deben ser atendidos por las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Y a tal efecto se da participación tanto a aquél como a éstas en el proceso de selección de funcionarios locales con habilitación de carácter general (artículo 99). El tiempo dirá si esta solución arbitrada por la citada Ley postconstitucional se muestra eficaz a conciliar los distintos intereses en juego. En todo caso, la nueva regulación constituye una prueba de cómo la distribución territorial del poder político operada en España a partir de la Constitución de 1978 exige la armónica colaboración de los distintos poderes públicos. Porque el ordenamiento español constituye –lo mismo hoy, con el que se ha dado en llamar Estado de las Autonomías, que ayer, con un Estado unitario no regionalizado– un conjunto coherente, esto es inteligible, y esta inteligibilidad –que es nota esencial, con la solidaridad, de todo Ordenamiento– impone que los distintos subconjuntos que son los Ordenamientos regionales se integren en ese conjunto superior que los engloba y que es el Ordenamiento del Estado”.

El denominado *conflicto de los secretarios de ayuntamientos* constituyó en estos momentos uno de los principales puntos de fricción entre las Ad-

ministraciones central y vasca, en la que estuvieron implicados un total de doce Ayuntamientos, todos ellos gobernados por el PNV<sup>30</sup>. La situación llegó al propio Congreso de los Diputados, formulándose una pregunta por el diputado del Grupo Parlamentario Popular, Sr. Carro Martínez, respecto a las medidas adoptadas para asegurar el acatamiento de la sentencia del Tribunal Constitucional número 25/83, de 7 de abril, y referida específicamente a la negativa del Alcalde a la toma de posesión del Secretario del Ayuntamiento de Murguía<sup>31</sup>, a lo que respondía el Secretario de Estado que:

“El Gobierno Civil de Vizcaya requirió en el mes de junio pasado al Ayuntamiento de Munguía para que diera posesión al Secretario nombrado en el Concurso general de traslados. Ante la negativa del Ayuntamiento, el Gobierno Civil de Vizcaya puso los hechos en conocimiento del Fiscal de la Audiencia Territorial de Bilbao, quien comunicó al Gobernador Civil que, con fecha 22 de agosto de 1983, el Juzgado de Instrucción número 3 de Bilbao inició las acciones penales correspondientes contra el Alcalde del Ayuntamiento de Murguía”

El conflicto lejos de solucionarse se encontró aún más y finalmente, ante las presiones nacionalistas, la salida que el Estado dio al mismo, como era de esperar, no fue otra que la ceder a favor de la Comunidad Autónoma. De esta forma, los secretarios de los Ayuntamientos de esa Comunidad Autónoma serían nombrados por las Diputaciones forales, aun cuando pertenecieran a los Cuerpos Nacionales. El acuerdo entre nacionalistas y socialistas se firmó en el Senado el 20 de febrero de 1985 y se incluiría normativamente en la nueva Ley de Bases de Régimen Local. El acuerdo, suscrito ente el propio ministro de Administración Territorial, Tomás de la Cuadra Salcedo, con el consejero de Presidencia del Ejecutivo autonómico, Juan Ramón Guevara, ponía fin, ese largo *conflicto de los secretarios* que había enfrentado a las dos Administraciones y que acarreó el procesamiento de media docena de alcaldes por negarse a dar posesión de la plaza a los secretarios de los cuerpos nacionales. Quizás fuera oportuno reseñar que en aquel momento existía un pacto de gobierno en el ejecutivo vasco entre el PNV y el PSOE-E<sup>32</sup>.

---

30 Los Ayuntamientos implicados fueron los de Fuenterrabía, Usúrbil, Aya, Cizurkil, Motrico, y Andoain, en Guipúzcoa y de Munguía, Lekeitio, Urduliz, Arcetales, Gorliz y Larrabetzu, en Vizcaya

31 BOCG, Congreso de los Diputados, II legislatura, 18 de octubre de 1983.

32 Según una noticia publicada en el Diario El País, 21 de febrero de 1985, El consejero de la Presidencia del Gobierno vasco, Juan Ramón Guevara, manifestaría que la Ley de Bases del Régimen Local era fundamental para la aplicación del pacto de legislatura,

Consecuencia de este acuerdo fue la inclusión un régimen especial para el País Vasco en la Disposición Adicional segunda de la LRBRL de forma que la calificación de los candidatos a Secretarios de Ayuntamientos vascos corresponderá en un 65% a la Administración del Estado, que valorará los méritos acumulados por el aspirante; en un 10% a los órganos de la comunidad autónoma, atendiendo a los conocimientos que exige la peculiaridad de los conciertos económicos y el 25% restante a las corporaciones locales. Se preveía la posibilidad de que se convoquen concursos exclusivos para la Comunidad Autónoma vasca, siempre que sean publicados en el *Boletín Oficial del Estado* y estén abiertas a los Cuerpos Nacionales. Igualmente se contempla la realización de cursillos para la formación de los secretarios en materia de régimen foral. Las Diputaciones vascas no estarían, por otra parte, sujetas a la Ley de Bases de Régimen Local en las competencias estrictamente forales, pero sí en sus funciones ordinarias, de hecho se prevé que el control y la fiscalización interna de la gestión económica y financiera se ejercerán libremente por las Diputaciones en el marco del concierto económico. Las posiciones nacionalistas ganaron el primer asalto, iniciándose a partir de entonces un imparable proceso de desmantelamiento del modelo de Cuerpos Nacionales. El nacionalismo salió fortalecido ante la actitud vacilante de un gobierno socialista que, por un lado, promovía, a través de la Fiscalía General del Estado, el procesamiento de estos alcaldes y, por otro, negociaba una salida pactada del conflicto, a pesar del riesgo que suponía la posibilidad de que el conflicto se extendiese a otros territorios del Estado, como efectivamente ocurrió. Precisamente, un alcalde de un municipio de Burgos fue condenado por el Tribunal Supremo por un delito de prevaricación a una pena de 6 años y un día de inhabilitación<sup>33</sup>, y no es el único caso

---

mientras que el Grupo socialista insistía en señalar que esta ley no tenía por qué afectar al pacto, en la medida en que no figuraba en ese acuerdo con carácter de compromiso.

33 La STS de 25 de abril de 1988 rechazaba los motivos que llevaron al Tribunal de instancia a entender que en el caso no se daban los elementos necesarios para tipificar los hechos denunciados como un delito de prevaricación, y así disponía que “Entrando ya a conocer del hecho enjuiciado y en el examen del recurso interpuesto por el Ministerio Público, es necesario dejar sentados previamente los argumentos que emplea la Sala de instancia para rechazar la existencia del delito de prevaricación de que venía acusado el procesado, y que, esencialmente, son éstos: que la postura adoptada por el Alcalde, al impedir la toma de posesión del secretario, no constituye una resolución positiva, sino un acto simplemente negativo, incompatible con la propia naturaleza jurídica del referido delito; que ese acuerdo negativo, además de haber sido dictado de forma verbal, sería

que se dio de alcalde condenado e inhabilitado por negar la posesión de un habilitado estatal.

Sobre este conflicto, Alejandro Nieto publicaría en el dominical del diario

---

imputable a la Corporación municipal en su conjunto y no a título individual, en cuanto fue aquélla la que ratificó por unanimidad la decisión inicial tomada por el Alcalde; que el inculpado no era plenamente consciente de la posible injusticia de su acuerdo, existiendo, por ello, error de interpretación; y que, en todo caso, si el funcionario afectado por tal decisión la consideraba inadecuada, debería haber recurrido en vía administrativa contra ella.

Sin embargo, de los propios hechos declarados probados en la sentencia, y que en este trámite de casación se aceptan en su totalidad, se deduce la imposibilidad de ser admitidos como válidos esos argumentos exculpatorios, ya que:

a) Aunque, como antes hemos razonado, la figura delictiva de prevaricación que tipifica el artículo 358 del Código Penal, exige que la actuación del sujeto activo tenga carácter positivo, no debe confundirse, como hace la sentencia impugnada, entre el acto o resolución misma y sus posteriores consecuencias, de tal forma que si bien es cierto que tales consecuencias entrañaran un resultado negativo, cual fue evitar que un funcionario tomase posesión de su cargo, no lo es menos que ello se produjo por un actuar decisorio, concreto y positivo, del sujeto inculpado, pues, además de que así resulta de la narración fáctica de la sentencia, entender lo contrario sería tanto como considerar «actuación negativa» o producida por simple omisión a cualquier acto administrativo denegatorio de derechos.

b) Ni la circunstancia de que el acusado o resolución de que se trata lo fuere de forma verbal, ni el hecho de que más tarde fuese notificado por el Pleno del Ayuntamiento, pueden evitar la responsabilidad directa de quien por sí y ante sí tomó tal decisión, pues, de una parte, con arreglo a lo establecido en el artículo 43 a) de la Ley de Procedimiento Administrativo, es perfectamente admisible y válida esa forma de pronunciarse (la verbal), y, de otra, lo que aquí se está enjuiciando no es una actuación corporativa sino una decisión previa adoptada por persona individual que, además, está revestida de autoridad y tiene la cualidad de funcionario (así lo entiende, entre otras, la sentencia de 7 de noviembre de 1986).

c) La argumentación de que existió «error excusable» en el actuar del procesado es difícilmente admisible y también rechazable, si tenemos en cuenta estos datos objetivos que concurren en el hecho: hubo un requerimiento notarial en el que se explicaba el derecho del requirente (el Secretario ) a que se le diera posesión del cargo para el que legalmente había sido nombrado, y, posteriormente, un mandato, igualmente razonado, del Gobernador Civil de la Provincia en el mismo sentido. Pero es que, además, ese pretendido error debe ser descartado por la propia condición del procesado a quien hay que entender provisto, por el cargo que ocupa, de unos conocimientos mínimos, que hagan viable el buen desempeño de su función, y es que en cualquier caso (y a mayor abundamiento), aunque pudiera descartarse una directa intencionalidad en su comportamiento, lo que no puede negarse es la existencia de una ignorancia en tal comportamiento que ha de calificarse necesariamente de inexcusable”.

*El Independiente* el 24 de junio de 1990 un artículo donde el profesor manifestaba, a modo de denuncia respecto de la situación vivida por los secretarios en el País Vasco, que “No hay Gobierno en España, no hay Fiscales en España, no hay justicia en España. Pero ya que nada valen las denuncias particulares, sirva este artículo, al menos, para que los responsables –autores, cómplices y encubridores– no digan luego que ignoraban lo que estaba pasando”.

#### 6. La creación de la escala de funcionarios de habilitación de carácter nacional

Ninguna de las fuerzas mayoritarias representadas en las Cortes Generales, con la excepción nacionalista, había planteado la extinción de los Cuerpos Nacionales. Precisamente, el propio Tribunal Constitucional, en apoyo de ese modelo histórico se encarga, como acabamos de ver, de sentar una doctrina que legitimaba políticamente la existencia y constitucionalidad de los Cuerpos Nacionales de Administración Local<sup>34</sup>. En efecto, debemos recordar que el Tribunal Constitucional dejó fuera de toda duda la constitucionalidad del modelo, lo que llevó a autores como Martín Mateo a señalar que: “Aunque quizá mediatizado en exceso el proceso es de alabar que se haya mantenido esta opción, ya que el sistema español venía dando excelentes resultados y ha sido copiado y admirado exteriormente por cuanto que propicia la formación continuada de los funcionarios implicados a través de sucesivas experiencias en Corporaciones de progresiva complejidad y de la realización de cursos de especialización”<sup>35</sup>.

Con la LRBRL el panorama empieza a cambiar, pues con esta norma se reforma el modelo eliminando determinadas funciones de entre las reservadas a estos funcionarios, pero en general se sigue una línea continuista atribuyendo a unos singulares funcionarios, a los que no califica de Cuerpo ni de Escala, unas funciones claves en las Entidades locales, correspondiendo a la Administración del Estado la selección, el nombramiento, la provisión de puestos, la formación, la imposición de sanciones y los aspectos esenciales de su régimen jurídico. A pesar de esto, debemos constatar la profunda modificación operada en este Cuerpo, ya que a los secretarios, interventores y depositarios no solo se les cambia la denominación de *Cuerpos Nacionales* por la de *fun-*

34 ORTEGA ÁLVAREZ, L., “La incidencia del...”, op. cit., p. 305.

35 MARTÍN MATEO, R., *Manual de Derecho Administrativo*, Trivium, 14ª edición, 1995, p. 279.



*cionarios con habilitación de carácter nacional*<sup>36</sup>, sino que además se lleva a cabo una reducción importante de las funciones atribuidas a los secretarios de Ayuntamiento. En este sentido, Sosa Wagner manifestaría al respecto:

“De la ley de Bases no quisiera hacer un elogio desmedido: primero porque yo participé en su redacción, y segundo porque tampoco lo merece. Con todo, algunos pilares sí se edificaron y quienes estaban entonces en el Ministerio, conseguimos –entre otras cosas– salvar a los funcionarios de los Cuerpos nacionales con el invento de la habilitación nacional. No fue fácil porque los más arriscados de las filas socialistas de aquella época no veían en tales funcionarios, sino a una especie de franquistas de pistolón al cinto (una falsedad absurda cuando se llevaba tantos años de selección neutral de tales funcionarios). En esa labor de salvación de la función pública local hay que anotar –para la pequeña historia– los nombres de Tomás Quadra-Salcedo, de Luciano Parejo y el mío”<sup>37</sup>.

Efectivamente, el término *funcionarios con habilitación de carácter nacional* fue una fórmula recogida en el Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local y mantenida por el Grupo Socialista durante toda la tramitación parlamentaria de la ley. Fue una denominación que, por otra parte, no tuvo el consenso de todas las fuerzas parlamentarias, pues a ella se opuso frontalmente el Grupo Popular. No obstante, lo cierto es que el sistema tradicional, aunque solo desde un punto de vista estrictamente estructural, fue conservado intacto, desapareciendo, eso sí, la denominación de Cuerpos Nacionales creada en los Estatutos de 1924 y 1925. A este respecto, el propio Sosa Wagner señalaría que la legislación de régimen local actual optó por un modelo que se conoce con el nombre de *habilitación de carácter nacional*, pero viene a ser lo mismo que antes se designaba, desde la República, según vemos visto, como *Cuerpos Nacionales*<sup>38</sup>.

Esta Escala funcional se estructuró fundamentalmente por el Real De-

---

36 Conviene señalar que la denominación de funcionarios de habilitación nacional según señala González-Haba Guisado “... la inventaron, sino me equivoco, Sosa Wagner y Luciano Parejo, con el fin, según su opinión que yo les he oído personalmente exponer en alguna ocasión, de salvar a los entonces Cuerpos Nacionales de secretarios, interventores y depositarios ante el acoso del partido socialista”. Vid. GONZÁLEZ-HABA GUIADO, V. M.<sup>a</sup>, “Reflexiones en torno a un Seminario sobre Habilitados Nacionales”, *El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados*, 19 (1997), p. 2930.

37 SOSA WAGNER, F., “En un Aniversario”.

38 SOSA WAGNER, F. “Los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional: Una reflexión desde la Historia”, *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, núm. extraordinario, julio, 1997, p. 21.



creto 1174/1987, de 18 de septiembre, en varias Subescalas (Secretaría, Intervención-Tesorería y Secretaría-Intervención) y categorías (de entrada y superior), herederas, en expresión del propio Tribunal Constitucional, de los extinguidos Cuerpos Nacionales de Administración Local<sup>39</sup>. Es clara pues la línea de continuidad existente ente estos Cuerpos y la actual Escala de Habilitación Nacional. Sin embargo, la supresión de término *Cuerpo Nacional* conlleva connotaciones políticas importantes y se enmarca en la corriente anticorporativista iniciada por la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública<sup>40</sup>.

En todo caso, el sistema diseñado en la LRBRL partía de una reserva de funciones públicas a personal sujeto a un estatuto funcionarial y de la calificación de algunas de ellas como de *carácter necesario en todas las Corporaciones Locales*, quedando retenida su responsabilidad a unos determinados funcionarios que ostentan una habilitación de carácter nacional. Sin embargo, como señala Ballesteros Fernández la ley no precisa el significado de esa “habilitación de carácter nacional”, ni la relación que guarda con los anteriores Cuerpos Nacionales, que han de entenderse suprimidos tras la entrada en vigor de la LRBRL<sup>41</sup>. Conviene precisar que la Disposición Transitoria

---

39 A este respecto, el TC afirma que “la ratificación por la STC 25/1983 del concurso (nacional, frente a la regionalización pretendida por el promotor del conflicto) como modo de provisión de los puestos reservados a los antiguos Cuerpos Nacionales de Administración Local lo fue desde la estricta perspectiva competencial, en virtud de la imbricación en el primero de los términos del binomio bases-desarrollo, y, por tanto, en la competencia del Estado, «ex» art. 149.1.18 CE, sobre la regulación que el referido concurso tenía en la legislación entonces vigente. Doctrina que, posteriormente, y ya bajo la vigencia de la Ley 7/1985, refrendó la STC 214/1989 (F 26) en relación con la configuración del concurso previsto en el art. 99 de este último texto normativo para proveer los puestos cuyo desempeño corresponde a los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional, herederos, en lo que aquí importa, de los extintos Cuerpos Nacionales de Administración Local”. Vid. STC 235/2000, de 5 octubre.

40 A este respecto señala Parada Vázquez que “Es notable la obsesión anticorporativista de la Ley, una satanización casi de los Cuerpos de funcionarios, como si fueran una clase social a abatir que sistemáticamente se apropia en su beneficio del servicio público cuya gestión tiene encomendada, y no una simple técnica organizatoria presente en la organización de la función pública en las democracias occidentales en las que todavía se mantiene como una respuesta eficaz para el servicio público. PARADA VÁZQUEZ, R., *De-recho Administrativo*, Tomo II, Marcial-Pons, 2007, p. 400.

41 BALLESTEROS FERNANDEZ, A., “Las funciones reservadas a los Funcionarios Locales con Habilitación de Carácter Nacional”, *Revista de Estudios Locales*, núm. extraordinario, julio, 1997, p. 66.

séptima de la LRBRL tan solo suprime expresamente el Cuerpo Nacional de Directores de Bandas de Música, al indicar en su párrafo 3 que:

“Los funcionarios del actual Cuerpo Nacional de Directores de Bandas de Música Civiles, que queda suprimido en virtud de lo dispuesto en esta Ley, pasarán a formar parte de la plantilla de la respectiva Corporación como funcionarios propios de la misma, con respeto íntegro de sus derechos y situación jurídica surgidos al amparo de la legislación anterior, incluido el de traslado a otras Corporaciones locales, para lo cual gozarán de preferencia absoluta en los concursos que estas convoquen para cubrir plazas de esa naturaleza”<sup>42</sup>.

Y respecto a los restantes Cuerpos Nacionales de Administración Local se limita a indicar que su régimen estatutario será de aplicación a los nuevos funcionarios con habilitación de carácter nacional en todo aquello que sea compatible con la nueva normativa. De esta forma, la LRBRL otorga, en ex-

---

42 Hay que señalar que de conformidad con los arts. 172 y 173 del TRRL estos funcionarios quedaría integrados dentro de la Escala de Administración Especial. En este sentido la STSJ del País Vasco 140/2000, de 10 de febrero, señala que “el Cuerpo Nacional de Directores de Banda de Música Civiles quedó suprimido en virtud de lo dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local; los funcionarios que integraban dicho Cuerpo Nacional, por prescripción de la Disposición Transitoria Séptima, apartado 3, de la Ley 7/1985, pasaron a formar parte de la plantilla de la respectiva Corporación Local como funcionarios propios de la misma, en la Escala de Administración Especial-Subescala Técnica, Grupo A” En todo caso, a estos funcionarios se les respetaría íntegramente sus derechos, incluso el de traslado a otras Corporaciones Locales para lo cual gozarán de preferencia absoluta en los concursos que estas convoquen para cubrir plazas de esta naturaleza, sin que esto signifique que las Corporaciones Locales a la hora de convocar nuevas plazas de Director de Banda de Música hayan de respetar los requisitos y condiciones de capacidad establecidos por el Reglamento de Funcionarios de Administración Local, y así señala la Sentencia citada que “ya que en ella se refleja el requisito de capacidad (haber aprobado en Conservatorio Oficial de Música los estudios superiores de Armonía y Composición) establecido en el artículo 213.2 del Decreto de 30 de mayo de 1952, que aprobaba el Reglamento de Funcionarios de la Administración Local, para concurrir a la oposición para el ingreso en el Cuerpo Nacional de Directores de Bandas de Música Civiles de Administración Local. Una vez suprimido el Cuerpo Nacional de referencia, los requisitos en su día establecidos para el acceso a la función pública a través de dicho Cuerpo, carecen de eficacia jurídica para determinar las condiciones de ejercicio del puesto de trabajo de Director de la Banda Municipal de Música de Barakaldo: estos requisitos de ejercicio, por disposición del artículo 13 y concordantes de la Ley del Parlamento Vasco 6/1989, de 6 de julio, no pueden ser otros que los que se definan en la Relación de Puestos de Trabajo regularmente aprobada por la Corporación Municipal”

presión de Pérez Luque, un cheque en blanco para suprimir los Cuerpos Nacionales de Administración Local<sup>43</sup>, tal y como dispone la citada Disposición Transitoria séptima:

“Se autoriza al Gobierno para que, a iniciativa del ministro de Administraciones públicas y a propuesta del ministro de la Presidencia, declare a extinguir determinados Cuerpos cuando lo exija el proceso general de racionalización o el debido cumplimiento de la presente Ley, estableciendo los criterios, requisitos y condiciones para que los funcionarios de estos Cuerpos se integren en otros”.

Como puede fácilmente desprenderse de la lectura sistemática de la LR-BRL, a la hora de redactar esta Disposición Transitoria, el legislador estaba pensando sin lugar a dudas en los Cuerpos Nacionales y de ahí que incluyera esta previsión en la misma disposición que venía a regular el régimen transitorio de los mismos. De hecho, la previsión contenida en esta Disposición Transitoria debe ponerse en relación con el art. 27.2 de la Ley 30/1984, cuyo contenido como expresó Garrido Falla, bajo el pretexto de la racionalización, habilitaba al Gobierno “prácticamente para todo”<sup>44</sup>. En efecto, el art. 27.4 disponía que:

“Se autoriza al Gobierno para que, a propuesta del ministro de la Presidencia, proceda a:  
[...]

4. Declarar a extinguir determinados Cuerpos o Escalas cuando lo exija el proceso general de racionalización”.

No obstante, el art. 27.4 de esta Ley fue declarado inconstitucional por la STC 99/1987, de 11 de julio, considerándose nula cualquier habilitación al ejecutivo para suprimir cuerpos funcionariales. La doctrina del Tribunal Constitucional a este respecto no ofrece lugar a dudas, viniendo a declarar la inconstitucionalidad de esta previsión legal, por ser contraria al principio de reserva de ley previsto en el art. 103 de la CE, por la que se atribuía al ejecutivo la facultad, *amplísima e indeterminada*, de extinguir Cuerpos o Escalas de funcionarios<sup>45</sup>.

43 PEREZ LUQUE, A., *La estructura de personal de las Corporaciones Locales*, Comares, 1999, p. 245.

44 GARRIDO FALLA, F., *Reformas de la Función Pública*, Tecnos, 1985, p. 75.

45 En efecto, señala el Tribunal Constitucional en esta Sentencia que “Se contiene en ellos una *amplísima e indeterminada* habilitación al Gobierno para unificar, y para declarar a extinguir, Cuerpos y Escalas que no se compadece con la reserva de Ley, aquí

Por su parte, la LRBRL también fue impugnada ante el Tribunal Constitucional, pero a los recurrentes se les *olvidó* plantear la inconstitucionalidad de la Disposición Transitoria séptima, por lo que el Tribunal Constitucional no entra a analizar su constitucionalidad en su STC 214/1989, de 11 de junio, por la que se resuelve este recurso de inconstitucionalidad. No obstante, bien es verdad que el Gobierno no necesitó hacer uso de esta habilitación, sino que por la vía de la integración de los miembros de los Cuerpos Nacionales en la nueva Escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional vacía de contenido el modelo anterior. De este modo, tal

---

repetidamente tenida en cuenta (art. 103.3 de la Constitución), ni, incluso, con las mismas determinaciones de la propia Ley 30/1984, cuya Disposición adicional decimoquinta contiene ya una refundición o integración de Cuerpos funcionariales de alcance no diverso a la que, de conformidad con el apartado 3 de este art. 27, podría adoptar por sí el Gobierno. Medidas de esta intensidad, unificación y extinción, sobre Cuerpos y Escalas requieren, para su posible adopción por el Gobierno, de una predeterminación legislativa suficiente por medio de la cual se evite que resida en el Gobierno mismo, sin límites o con límites imprecisos, una potestad incondicionada para alterar la estructura en Cuerpos y Escalas de la Administración Pública. Esto es así porque, reiterando lo ya considerado a propósito del art. 22.2 de esta misma Ley, las medidas de unificación y de extinción aquí contempladas afectan, sin duda, al régimen estatutario de los funcionarios integrados en los Cuerpos y Escalas que se unifican o que se declaran a extinguir, con la consecuencia de que la Ley no podrá remitir íntegramente al Gobierno, o sin límites materiales bastantes, la definición de las circunstancias y condiciones que puedan justificar la adopción de estas decisiones. [...] La misma quiebra de la reserva de Ley se ha verificado en el apartado 4 del precepto, en el que la autorización al Gobierno para declarar a extinguir determinados Cuerpos o Escalas se acompaña del enunciado de una circunstancia habilitante («cuando lo exija el proceso general de racionalización») que, como es evidente, ningún límite jurídicamente cierto impone a la potestad reglamentaria. Otro tanto ha de decirse, apreciando la misma deslegalización contraria a la reserva constitucional, respecto de los dos últimos párrafos del art. 27, pues en ellos se contienen puras y simples remisiones al reglamento, vacías de todo vínculo sustantivo, para que, por el Gobierno, se determinen, respectivamente, los criterios, requisitos y condiciones para que los funcionarios de los Cuerpos o Escalas declarados a extinguir se integren en otros Cuerpos o Escalas declarados a extinguir se integren en otros Cuerpos o Escalas y para la designación, también por el Gobierno, de los puestos de trabajo que hayan de desempeñar tales funcionarios. Como las anteriores, estas medidas inciden, sin sombra de duda, en el régimen estatutario de los funcionarios públicos, no pudiendo ser adoptadas por el Gobierno sino sobre la base de una regulación legal sustantiva que el legislador, contrariando a la Constitución, renunció aquí a disponer. Por ello hay que declarar la disconformidad con el art. 103.3 de la Constitución de los apartados 3 y 4 del art. 27 de la Ley, preceptos que deben ser anulados”.

y como señala Castela Rodríguez, no ha habido ni una sola norma legal que haya suprimido a los Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local<sup>46</sup>, y ello a pesar de que el propio Tribunal Constitucional, en su STC 214/1989, señalase que la LRBRL había suprimido los Cuerpos Nacionales de Administración Local:

“Este Tribunal Constitucional, en su Sentencia 25/1983, de 7 de abril (RTC 1983\75), ya afirmó –con anterioridad, incluso, a la aprobación de la LRBRL– que «ha de considerarse como básica dentro del ordenamiento jurídico actualmente vigente la existencia de los Cuerpos de funcionarios citados (secretarios, interventores y depositarios de Fondos de Administración Local) como Cuerpos de carácter nacional y la selección de los funcionarios dentro de los citados cuerpos» (FJ 4.º). Es cierto que la LRBRL formalmente ha suprimido dichos Cuerpos, si bien esa supresión ha ido acompañada de la calificación como «funciones necesarias en todas las Corporaciones Locales» la de «Secretaría» y las de «control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y la contabilidad, tesorería y recaudación», quedando las mismas reservadas «a funcionarios con habilitación de carácter nacional» (art. 92,3)”.

A este respecto Serrano Pascual ha manifestado que el cambio de la denominación de los Cuerpos Nacionales, y su transformación en *funcionarios con habilitación de carácter nacional* vulneraba el principio de reserva de ley formal en cuanto que la autorización al Gobierno que efectuaba la Disposición Transitoria era de supresión e integración de Cuerpos, mientras que la producida es de Escala<sup>47</sup>. No podemos compartir esta tesis dada la identidad conceptual de Cuerpo y Escala. El propio Martínez Marín se mostró muy crítico con la tesis sustentada por Serrano Pascual manifestando que este planteamiento no puede aceptarse, y desde un punto de vista sistemático y por razón de la división de los funcionarios locales en Escalas, resultaba del todo incongruente el mantenimiento de la expresión semántica de Cuerpos Nacionales. En todo caso, debe admitirse que los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional son una figura de nueva creación, respecto de los cuales la LRBRL, como veremos a continuación, se limitaba a señalar la responsabilidad del Estado de su selección y formación, y las funciones cuya responsabilidad administrativa queda reservada a ellos, así como la atribución de tal habilitación nacional a los integrantes de los Cuerpos Na-

46 CASTEAO RODRIGUEZ, J./D'ANJOU GONZALEZ J., *Manual de Personal al servicio de las Entidades Locales*, Bayer Hnos., 2ª edición, 1996, p. 164.

47 SERRANO PASCUAL, A., *El personal de las Entidades Locales*, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, 1997, p. 110.

cionales de Administración Local, con exclusión de los integrantes del Cuerpo Nacional de Directores de Bandas de Música que pasan a ser funcionarios propios de las Corporaciones Locales.

7. El planteamiento doctrinal de la necesaria descentralización del modelo de cuerpos nacionales

Como hemos visto, varios títulos competenciales entraban en juego a la hora de configurar el régimen de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional. Tras la STC 25/1983 quedaba claro que había que considerar como básica dentro del ordenamiento jurídico vigente la existencia de los Cuerpos Nacionales de Administración Local. Pero el problema de fondo radicaba en determinar los límites de lo básico. Por la vía de la creación de los habilitados nacionales la LRBRL da por finalizada la historia de los Cuerpos Nacionales de Administración Local, abriéndose una nueva etapa en nuestra función pública local.

Resultaba patente para el legislador de 1985 que la Constitución española establecía una distribución de los poderes basada en el principio de autonomía, opuesta al principio de centralización imperante durante el franquismo. Lógicamente los nuevos principios constitucionales tendrían sus consecuencias sobre el modelo de la función pública local y, en particular, sobre los Cuerpos Nacionales. Se podría considerar básica la existencia de aquellos, pero sería inaceptable el mantenimiento del *statu quo* del modelo por su férrea centralización y de ello fueron conscientes desde el primer momento los redactores de la Ley de Bases del Régimen Local.

Como se adelantó anteriormente, tras la promulgación del texto constitucional se alzaron voces contrarias al mantenimiento del modelo de Cuerpos Nacionales por considerarlo incompatible con los principios constitucionalmente recogidos, en particular con el principio de autonomía local, y con la distribución territorial de competencias entre el Estado y las CC.AA. sobre régimen local. Estos argumentos fueron sostenidos en un primer momento por Alejandro Nieto, y secundados por Lliset Borrell o Castells Arteché, entre otros. Así Castells Arteché en el año 1983 aconsejó proceder a una regionalización de los Cuerpos Nacionales a través de las Comunidades Autónomas. De esta forma, en el Congreso de Municipios de Euskadi quedaron formulados los planteamientos autonomistas favorables de la desaparición de los Cuerpos Nacionales y su regionalización, asumiendo las Comunidades Autó-

nomas las competencias al respecto<sup>48</sup>. Entre las conclusiones referidas a los Cuerpos Nacionales aprobadas por el Congreso figuraban las siguientes:

a) Necesidad del mantenimiento de estos Cuerpos, al ser necesarias las funciones por ellos desarrolladas.

b) Proceder a su “desestatalización”, aunque manteniendo la necesaria uniformidad de los mismos a fin de garantizar la movilidad, y potenciación de la autonomía local en su designación con intervención directa de las Entidades locales en los nombramientos

c) Unificación en dos únicos Cuerpos: Mantenimiento de los secretarios y unificación de los interventores-depositarios. Desaparición del Cuerpo de Directores de Bandas de Música.

Merece destacar los argumentos sostenidos por Lliset Borrell en el año 1977 porque se aproximan mucho al modelo que treinta años después recoge el EBEP pues partía de la necesaria “desestatalización” de los Cuerpos Nacionales, derivado de la atribución a las nacionalidades y regiones de las competencias sobre régimen local, tanto de legislación como de ejecución, aunque preveía para garantizar la uniformidad del modelo, en la Ley de Bases podrían fijarse los requisitos mínimos para la obtención de los títulos correspondientes a expedir por las distintas escuelas regionales de Administración pública. Proponía igualmente que el nombramiento de estos funcionarios debía corresponder a los órganos competentes de la Comunidad Autónoma. Las bases del cambio estaban sentadas y a ello se enfrentaría el primer gobierno socialista.

8. La impugnación de los arts. 98 y 99 de la LRBRL ante el Tribunal Constitucional. La sentencia 214/1988

Ya hemos puesto de manifiesto que en la redacción original de la LRBRL los arts. 98 y 99 prácticamente no preveían ninguna intervención autonómica en la selección, formación y provisión de los nuevos funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Así, el primero de estos preceptos, preveía un sistema estatal y uniforme para la selección, formación y habilitación de funcionarios con habilitación de carácter nacional, con lo que el Estado trataba de garantizar una formación común a partir de la cual

---

48 Vid. CASTELL ARTECHE, J.M./ESTEBAN ROMERO, A./RODRIGUEZ CORTES, J./EGUÍA CALVIÑO, J.M., Ponencia conjunta sobre personal presentada en el Congreso de Municipios de Euskadi, publicada bajo el mismo título, Gastéis, 1983, p. 275.



podieran participar, sin perjuicio de alguna excepción, en los concursos de méritos convocados para la provisión de los puestos de trabajo a ellos reservados en las correspondientes plantillas de las Entidades locales.

Se trataba de un sistema plenamente *nacionalizado*, en expresión del propio Tribunal Constitucional, desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas, quedando únicamente modulado al abrirse la posibilidad de descentralizar territorialmente por Comunidades Autónomas la realización de las pruebas selectivas para el acceso al curso de formación y al establecer, asimismo, la obligación del Estado de celebrar convenios con los Institutos o Escuelas de funcionarios de las Comunidades Autónomas que así lo soliciten, a fin de encomendar a estos, por delegación, la formación de los funcionarios que deseen obtener una habilitación de carácter nacional. Sobre todo lo demás (convocatoria, bases y programas de la oposición o concurso-oposición, programas de formación, otorgamiento de la habilitación o nombramiento como funcionarios en prácticas, etc..) la competencia era del Estado, que la ejercitaba a través del *Ministerio para las Administraciones públicas* y del Instituto Nacional de Administración Pública dependiente de aquel.

Sin embargo, el Parlamento y la Generalidad de Cataluña<sup>49</sup>, recurrieron

---

49 También el Parlamento de Galicia y el ejecutivo gallego impugnaron el art. 99.1 porque de su propia lectura, así como de la del resto de los artículos de los Capítulos I, II y III del Título VII, interpretaban los recurrentes que en el sistema de provisión de plazas reservadas a funcionarios con habilitación de carácter nacional, “*la intervención estatal es decisiva, la local significativa y la autonómica prácticamente inexistente*”. A pesar del carácter bifronte del régimen jurídico de las Corporaciones Locales en aquellas Comunidades Autónomas que tienen asumidas competencias legislativas y ejecutivas en la materia, como es el caso de Galicia, art. 27.2 de su Estatuto, lo cual se reconoce por el art. 92.1 de la propia Ley 7/1985, basta examinar la regulación establecida por dicha Ley en orden al procedimiento de selección, formación, habilitación, provisión y nombramiento de los funcionarios de habilitación nacional para comprobar que se prescinde de la intervención de las Comunidades Autónomas, con la única salvedad establecida a favor del País Vasco (Disposición adicional segunda). De otra parte, entendían los recurrentes que si bien la STC 25/1983, de 7 de abril, fundamento jurídico 4º, considera básica, dentro del orden jurídico vigente, la existencia de dichos funcionarios como Cuerpo de carácter nacional, no extiende, sin embargo, ese carácter básico ni a los méritos que han de integrar el baremo, ni a la composición de los tribunales de selección. Por ello mismo, resulta obligado preguntar por qué la configuración de los méritos y su baremo son cuestiones reservadas a la Administración Central y a las Corporaciones Locales sin intervención de las Comunidades Autónomas desconociendo su título competencial. Además consideraban que para los municipios gallegos –la mayoría de ellos rurales– era fundamental que los secretarios



ante el Tribunal Constitucional ambos preceptos de la LRBRL por un triple orden de causas que trataré de sistematizar:

a) Se estimaba que ambos preceptos vulneraban el carácter básico de la Ley pues agotaban el espacio normativo sin permitir una regulación diversificada por parte de los legisladores autonómicos dentro de dichas bases, hasta el punto de permitir a las Comunidades Autónomas, según sus propias alegaciones, incorporar elementos de formación y selección específicos con relación a los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional.

b) En segundo lugar, los recurrentes mostraron su disconformidad con la ausencia de una intervención autonómica en la fijación de los baremos, lo que implicaba el desconocimiento de las competencias autonómicas. En efecto, el reproche que se dirige contra el art. 99 queda circunscrito al dato de que, en el proceso de provisión de plazas, a las Comunidades Autónomas no se les había reservado ninguna intervención en la fijación de los baremos de méritos, al quedar la determinación de estos totalmente a disposición del Estado y, en todo caso, de las correspondientes Corporaciones Locales (en un porcentaje, estas últimas, que no podrá superar el 25 por 100 de la puntuación total). Así, la tesis sostenida por los recurrentes era que, con ello, se desconocían las competencias de sus respectivas Comunidades Autónomas en materia lingüística, ya que no podían intervenir en la fijación de esos baremos de méritos, separándose así el legislador del criterio mantenido en otras ocasiones, como es el caso del art. 25.2 a) in fine de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico y 19.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto.

c) Y el tercer argumento de inconstitucionalidad se fundamentaba en que, a la luz de la excepción que a favor del País Vasco contenía la Disposición Adicional Segunda de la LRBRL, difícilmente podía aceptarse el carácter básico de los preceptos impugnados, ya que si lo básico constituye una regulación común mínima que necesariamente ha de regir en todo el territorio del Estado, mal puede reconocerse esa cualidad en lo que el propio legislador ha previsto que tenga una vigencia territorial limitada. Por ello, teniendo en cuenta la referida Disposición Adicional segunda, debe mantenerse el carácter no básico del nombramiento estatal de los funcionarios, así como de la regla que determina la exclusiva publicación de las convocatorias en el “Boletín Oficial del Estado”, de la fijación del baremo en los términos previstos y de la uniformidad de los programas de formación; aspectos, todos estos, que no vinculan

---

y demás funcionarios de la Administración Local tengan un conocimiento mínimo del Derecho y del idioma gallego.

precisamente a la Comunidad Autónoma del País Vasco y que ninguna razón había para que, a juicio de los recurrentes, deban vincular a Cataluña<sup>50</sup>.

De esta forma, en los cuatro recursos de inconstitucionalidad planteados contra los arts. 98 y 99 se le imputaba a la LRBRL la falta de la necesaria intervención de las Comunidades Autónomas en el régimen jurídico de la habilitación nacional. Subyace aquí, una vez más, la idea de la naturaleza “intracomunitaria” del régimen local como prohibitoria de relaciones directas entre el Estado y las Corporaciones Locales. Pues bien, para el abogado del Estado sin perjuicio de que, incluso en las Constituciones federales en las que el régimen local se sitúa en el ámbito organizativo interno de los Estados miembros, no suele ser infrecuente en la práctica la asignación directa de atribuciones a los municipios desde la federación y el mantenimiento, asimismo, de relaciones directas entre ambas instancias.

Con relación a los preceptos impugnados cabe señalar que las competencias del Estado, en materia de funcionarios de habilitación nacional, fueron

---

50 Según establecía la Disposición Adicional de la LRBRL, en sus puntos 7, 8 y 9 y de conformidad con la Disposición adicional primera de la Constitución y los artículos 10.4 y 37 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, corresponde a las Instituciones Forales de los Territorios Históricos la facultad de convocar, exclusivamente para su territorio, los concursos a que se refiere el artículo 99.2, párrafo primero, para las plazas vacantes en el mismo. Dichas convocatorias podrán publicarse además en el *Boletín Oficial* del Territorio Histórico respectivo y en el *Boletín Oficial del País Vasco*. Asimismo, de acuerdo con las disposiciones mencionadas, corresponde a las Instituciones Forales de los Territorios Históricos la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 99.3 de nombramiento de los funcionarios a que se refiere el artículo 92.3. El porcentaje del baremo reservado al estado en el artículo 99.1 se establece en el 65%, atribuyéndose un 10% del total posible a la Comunidad Autónoma del País Vasco para que fije los méritos que correspondan al conocimiento de las especialidades jurídicas y económico-administrativas que se derivan de sus derechos históricos y especialmente del concierto económico. Dentro del 25% restante, la Corporación local interesada podrá establecer libremente los méritos específicos que estime convenientes en razón a las características locales. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 98 de la Ley, en el convenio que se establecerá entre el Instituto Nacional de Administración Pública y el Instituto Vasco de Administración Pública (I.V.A.P.) para la formación por este último de los funcionarios a que se refiere el número 3 del artículo 92 del mismo texto legal, la Comunidad Autónoma del País Vasco podría incluir materias o disciplinas propias de sus específicas peculiaridades, con la única condición del cumplimiento de los requisitos mínimos de orden académico que con carácter general estén establecidos para las cuestiones de exigencia común en todo el Estado, nunca superiores a los que rijan para el propio Instituto Nacional de Administración Pública.

ya admitidas expresamente por la STC 25/1983, de 7 de abril, declarando la plena constitucionalidad del art. 99 de la Ley, sin que las competencias en materia lingüística de las Comunidades puedan prevalecer para este tipo de funcionarios, sin perjuicio del concreto uso que del baremo hagan el Estado y las Corporaciones Locales. Desde esta perspectiva y respecto al primero de los motivos de impugnación anteriormente indicado, el Tribunal Constitucional parte de la consideración de que se trata de un modelo plenamente nacionalizado que tiene como finalidad garantizar una formación común a partir de la cual puedan participar en los concursos de méritos convocados para la provisión de puestos reservados<sup>51</sup>, manifestando que el detalle y la minuciosidad con que en esta materia se ha concretado el ejercicio de la competencia estatal sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y el régimen estatutario de sus funcionarios no determina, sin embargo, que pueda acogerse la inconstitucionalidad de la LRBRL, remitiéndose como fundamento de estas afirmaciones a los argumentos sostenidos en la citada STC 25/1983, relativa a los Cuerpos Nacionales, a los que hemos hecho referencia anteriormente:

---

51 De esta forma, señalaba la STC 214/1986 que: “El art. 98 de la LRBRL, como ya se ha dicho, prevé un sistema estatal y uniforme para la selección, formación y habilitación de funcionarios con habilitación de carácter nacional, con lo que el Estado trata de garantizar una formación común a partir de la cual puedan participar, sin perjuicio de alguna excepción, en los concursos de méritos convocados para la provisión de las plazas o puestos de trabajo a ellos reservados en las correspondientes plantillas de las Entidades locales.

Este sistema, plenamente estatalizado, desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas, queda únicamente modulado al abrirse la posibilidad de descentralizar territorialmente por Comunidades Autónomas la realización de las pruebas selectivas para el acceso al curso de formación –arts. 98.2.º LRBRL, y 21.2.º del Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional– y al establecer, asimismo, la obligación del Estado (a través, en la actualidad, del Instituto Nacional de Administración Pública) de celebrar convenios con los Institutos o Escuelas de funcionarios de las Comunidades Autónomas que así lo soliciten, a fin de encomendar a éstos, por delegación, la formación de los funcionarios que deseen obtener una habilitación de carácter nacional (art. 98.1.º, párrafo 3.º). En todo lo demás (convocatoria, bases y programas de la oposición o concurso-oposición, programas de formación, otorgamiento de la habilitación o nombramiento como funcionarios en prácticas, etc.) la competencia es del Estado, que la ejerce a través de los actuales Ministerio para las Administraciones Públicas e Instituto Nacional de Administración Pública”.

“Por ello, de acuerdo con la doctrina de la sentencia constitucional que se acaba de citar, no hay lugar, sino a reconocer como válida y ajustada plenamente a la Constitución la decisión del legislador estatal que, al amparo del art. 149.1.18<sup>a</sup> de la norma fundamental, ha fijado como básicas -y, por tanto, necesarias en todas las Corporaciones Locales- determinadas funciones que, por su propia naturaleza quedan reservadas a determinados funcionarios con un específico grado de formación. Ese carácter básico, al servicio de garantizar de manera generalizada en todas las Administraciones Locales el correcto desempeño y desenvolvimiento de cierto elenco de funciones que, por su trascendencia misma, rebasan el estricto interés local y, más aún, autonómico, justifica, asimismo, que el Estado asuma, con plenitud de facultades, la fijación de los correspondientes programas de selección y formación de los funcionarios habilitados”.

Por consiguiente, y siguiendo a Ortega Álvarez, el Tribunal Constitucional justifica la constitucionalidad del modelo de Cuerpos Nacionales sobre la base de tres argumentos fundamentales: Por un lado, la necesaria calidad como criterio fundamental del ejercicio de determinadas funciones públicas locales; por otro, el uniformismo de esa calidad obtenida por el específico grado de formación de los funcionarios que han de llevarlas a cabo; y finalmente el hecho de que el buen desenvolvimiento de esas funciones de manera uniforme en todo el territorio constituye un interés que solo puede ser valorado desde la instancia estatal<sup>52</sup>. Sin embargo, estos argumentos quiebran desde el momento que la exaltada uniformidad tiene una excepción: Navarra.

Respecto del reproche que los recurrentes dirigen contra el art. 99 con relación a la nula participación de las Comunidades Autónomas en la fijación de los baremos de méritos y de las correspondientes Corporaciones Locales, el Tribunal Constitucional retoma los argumentos sostenidos anteriormente en la STC 76/1983, en la que señaló, con relación a la Comunidad Autónoma del País Vasco, que:

“una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales y estatutarios lleva, por una parte, a considerar el conocimiento de la lengua propia de la Comunidad como un mérito para la provisión de vacantes, pero, por otra, a atribuir el deber de conocimiento de dicha lengua a la Administración autonómica en su conjunto, no individualmente a cada uno de sus funcionarios, como modo de garantizar el derecho a usarla por parte de los ciudadanos de la respectiva Comunidad”<sup>53</sup>.

52 ORTEGA ÁLVAREZ, L., “La incidencia del...”, op. cit., p. 307.

53 El Tribunal Constitucional también se apoya en defensa de la constitucionalidad de la redacción del citado precepto en los argumentos recogidos en la STC 82/1986 de 26 junio, cuyo F.J. 14 declara que: “En cuanto al art. 14 de la Ley Vasca 10/1982, el Abogado

Y de este modo, bajo el argumento de que se trata de funcionarios al servicio de las Administraciones Locales el Tribunal Constitucional considera que son estas las que deben atender la obligación de garantizar el uso de las lenguas oficiales por los ciudadanos en la medida en que forman parte de la Comunidad Autónoma bilingüe. Quiere decirse, por tanto, que la no intervención de las Comunidades Autónomas en la determinación del baremo de méritos aplicable a la provisión de las referidas plazas, en sí mismo, no resulta atentatoria ni contradice, las previsiones estatutarias ni las leyes de normalización lingüística en Cataluña ni de Galicia, las cuales vinculan plenamente a las Administraciones Locales. De ahí que para el Tribunal Constitucional corresponda también a dichas Administraciones, en el ejercicio de sus competencias, atender expresamente al mandato normativo de garantizar el uso de las dos lenguas oficiales, argumentando que:

“El art. 99.1.º de la LRBRL, al no prever la intervención de las Comunidades Autónomas en la fijación del baremo que ha de contener los méritos generales y específicos para la resolución de los concursos de provisión de las plazas reservadas a funcionarios con habilitación nacional, y ello a fin de que a través de esa intervención autonómica quede

---

del Estado no parece impugnar tanto su contenido como las eventuales desviaciones que puedan surgir de su aplicación. Como más arriba se ha expuesto, nada hay que objetar a la finalidad de progresiva euskaldunización del personal afecto a la Administración Pública en la Comunidad Autónoma del País Vasco, entendida como posibilidad de dominio también del euskera –sin perjuicio del castellano– por dicho personal. Y en tal sentido, de acuerdo con la obligación de garantizar el uso de las lenguas oficiales por los ciudadanos y con el deber de proteger y fomentar su conocimiento y utilización, nada se opone a que los poderes públicos prescriban, en el ámbito de sus respectivas competencias, el conocimiento de ambas lenguas para acceder a determinadas plazas de funcionario o que, en general, se considere como un mérito entre otros (como expresamente se prevé) el nivel de conocimiento de las mismas: bien entendido que todo ello ha de hacerse dentro del necesario respeto a lo dispuesto en los arts. 14 y 23 de la C.E., y sin que en la aplicación del precepto legal en cuestión se produzca discriminación. En definitiva, el empleo del euskera implica la provisión de los medios necesarios, y entre ellos, la presencia de personal vascoparlante, tanto en la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco como en la periférica del Estado, en los términos señalados por la sentencia de este Tribunal 76/1983, de 5 de agosto «como modo de garantizar el derecho a usarla por parte de los ciudadanos de la respectiva Comunidad», y en relación con la previsión expresa que con respecto a este artículo hace la disposición adicional tercera”, y concluye que “En el presente momento, no cabe enjuiciar sino la norma legal recurrida, que no es, en sí misma, inconstitucional, sin que quepa presumir, conforme a su contenido, una aplicación contraria a la Constitución. Lo impugnado sería entonces dicha aplicación”.

garantizada la inclusión como mérito el conocimiento de la lengua propia de la Comunidad, no vulnera, pues, ni lesiona, competencia alguna de las Comunidades Autónomas de Galicia y de Cataluña, ya que esa garantía no es, como ya se ha dicho, estricta y exclusiva responsabilidad de la Administración Autonómica que pueda por ello desplazar cualesquiera competencias de las Administraciones Locales que también forman parte de la Comunidad Autónoma”.

Finalmente, en relación con el último de los motivos de impugnación, referido al diverso tratamiento que sobre esta materia se dio a las Comunidades Autónomas de Cataluña y de Galicia, consideran los recurrentes que la excepción prevista en la LRBRL para la Comunidad Autónoma del País Vasco es motivo suficiente para concluir el carácter no básico de las previsiones que precisamente se excepcionan. Sin embargo, el Tribunal Constitucional quiere dejar zanjada esta cuestión:

“[...] Sin embargo, el argumento utilizado por las recurrentes no puede ser acogido, porque aunque se pretende destacar que no pueden tener carácter básico normas que contemplen un régimen excepcional, como el amparado en la Disposición adicional segunda, apartados 7º a 10, lo que sería contrario al propio concepto de bases (STC 1/1982, de 28 de enero). Hay que tener en cuenta que esa excepción, en el presente caso, está fundada en la Disposición adicional primera de la Constitución, que «ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales», añadiendo que «la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo en su caso, en el marco de la Constitución y los Estatutos de Autonomía»”.

Y concluye su argumentación el Tribunal Constitucional sentenciando que:

“[...] Por ello no pueden pretender las recurrentes que los derechos reconocidos a los territorios históricos sean extensibles a las Comunidades de Cataluña y Galicia por el simple hecho de haber asumido idénticas competencias que la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de régimen local, dado el carácter particular o excepcional de los derechos reconocidos a los territorios históricos que tiene por objeto, como ha señalado la STC 76/1988, garantizar «la existencia de un régimen foral, es decir, de un régimen propio de cada territorio histórico de autogobierno territorial, esto es, de su “foralidad” ...», de manera que «la garantía constitucional supone que el contenido de la foralidad debe preservar tanto en sus rasgos organizativos como en su propio ámbito de poder la imagen identificable de ese régimen foral tradicional» (F. J. 4.º). Se comprende, de este modo, que esa garantía constitucional comporte un tratamiento normativo singular propio de ese régimen local y ello aun frente a los poderes centrales del Estado”.

Por ello, de acuerdo con la doctrina constitucional debe reconocerse como válida y ajustada plenamente a la Constitución la decisión del legislador estatal que, al amparo del art. 149.1.18<sup>a</sup> de la norma fundamental, fija como básicas y, por tanto, necesarias en todas las Corporaciones Locales determinadas funciones que, por su propia naturaleza, quedan reservadas a determinados funcionarios. El fundamento de la eficacia del sistema de habilitación nacional a fin de garantizar en todas las Corporaciones Locales un adecuado desempeño de estas funciones esenciales constituye la razón de ser de la existencia de este régimen singular. Por estos motivos, los argumentos sostenidos por el Tribunal Constitucional con relación a la constitucionalidad de este modelo tienen su justificación solo desde la consideración de encomendar a estos funcionarios la misión de garantizar el respeto del principio de legalidad formal, razón de ser de la existencia de estos funcionarios y de la dependencia de los mismos en todo lo relativo a su relación de servicios de la Administración General del Estado.

A la vista de estas argumentaciones debe tenerse en cuenta que la estructura de la función pública local al no estar expresamente mencionada en nuestra Carta Magna como de la competencia exclusiva del Estado puede quedar englobada dentro del ámbito de la autonomía de las Comunidades Autónomas y Entidades locales, hasta el punto de que, como se ha indicado por la doctrina, tanto las Comunidades Autónomas como las Corporaciones Locales podrían organizar como quisieran su propio sistema de función pública siempre que se respete la regulación general de los derechos y deberes de los funcionarios<sup>54</sup>.

En otra importante Sentencia, en este caso la STC 385/1993, de 23 diciembre, este mismo Tribunal indicó que:

“La importancia de estas materias y su condición básica material salta a la vista. Las actas de las sesiones se encuentran inmediatamente conectadas al procedimiento administrativo común, competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.18 CE); la intervención preceptiva del secretario e interventor, de enorme importancia en la vida local, como garantes de la legalidad proviene de la Ley 40/1981, toda ella materialmente básica y postconstitucional [...]”.

E igualmente señala, refiriéndose al régimen disciplinario de estos funcionarios, que:

---

54 BAENA DEL ALCAZAR, M, “La Constitución y la Función Pública Local”, *Certamen, Revista de Administración Local*, 445 (diciembre de 1979), pp. 278 ss.

“Extramuros del planteamiento anterior queda finalmente el art. 150.1 b) del Texto Refundido aquí enjuiciado, donde a la Dirección General de Administración Local se le atribuye competencia para incoar expedientes disciplinarios a funcionarios con habilitación de carácter nacional por faltas cometidas en Corporación distinta de aquellas en las que se encuentren prestando sus servicios o cuando, por la gravedad de los hechos denunciados, pudiera dar lugar a sanción de destitución o separación del servicio. Este último supuesto fue contemplado ya en la STC 25/1983, y, en consecuencia, su constitucionalidad no resulta problemática. Algo distinto ocurre con el primero de tales supuestos cuyo enjuiciamiento desde la perspectiva que nos es propia exige una disección analítica si bien haya de ser somera. Una de sus facetas consiste en averiguar si merece la calificación de norma básica, pregunta a la cual hemos de anticipar una respuesta afirmativa. Aun cuando en este campo haya «que considerar imposible cualquier intento de relación apriorística», no parece desacertado considerar como básicos «los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica que deben ser comunes a todo el Estado», por lo cual tiene tal carácter la existencia de un cuerpo de funcionarios de habilitación nacional en el seno de la Administración Local. En consecuencia, «todo aquello que sea preciso para la preservación de la normativa de una institución considerada como básica, debe ser entendido asimismo como básico, por vía de consecuencia o conexión» (STC 25/1983)”.

En esta misma sentencia, el Tribunal Constitucional había declarado que el Estado cuenta con una triple cobertura constitucional, ya que la competencia estatal sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios (art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE) se extiende a todos ellos, cualesquiera que fuere la esfera de la Administración a la cual pertenezcan, y comprende la regulación de la carrera administrativa y sus aledaños, con carácter general o para grupos determinados, como el que forman o componen los funcionarios de habilitación de carácter nacional y el régimen de las incompatibilidades, pudiendo extenderse, sin forzar su contenido propio a las previsiones relativas a las retribuciones de los funcionarios comunes a todas las Administraciones públicas que hallaría fundamento en los principios constitucionales de igualdad y solidaridad.

9. El debate parlamentario en torno a la nueva figura de los funcionarios de habilitación nacional y su falta de consenso

Señala Salanova Alcalde que la LRBRL supone en esta materia “un modelo de compromiso, –una falta de modelo, si se prefiere–, aunque con clara preponderancia estatal”<sup>55</sup>. Precisamente en un primer momento el Estado,

---

55 SALANOVA ALCALDE, R., “Comunidades Autónomas y ...”, op. cit., p. 56.



influenciado por la propia inercia de un sistema de Cuerpos Nacionales plenamente nacionalizado, retiene prácticamente todas las competencias del nuevo modelo diseñado en la LRBRL; no hay que olvidar, como se ha visto, que el Estado contaba plenamente con el apoyo del mismo Tribunal Constitucional que ya había resuelto la plena constitucionalidad del sistema de Cuerpos Nacionales. Sin embargo, el modelo diseñado por la LRBRL en realidad se separaba mucho del anterior y no solo porque no se les calificaba como Cuerpo, sino, además, porque no se indicaba de forma clara su condición de funcionarios del Estado y se reducían sus competencias y su papel dentro de las Entidades Locales.

Ciertamente la conversión que se hacía en la LRBRL de los Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios estaba en la línea sostenida por la filosofía política sustentada por el PSOE contraria a un corporativismo mal entendido y así aunque la LMRFP no suprime el sistema de Cuerpos, e incluso crea algunos, como señala González-Haba Guisado, subyace a lo *largo y ancho* de su articulado una rotunda voluntad *descorporativizadora*. En este contexto la transformación de los Cuerpos Nacionales en *funcionarios de habilitación nacional* tenía como objetivo privar a determinados funcionarios de unas atribuciones que no le correspondían, pues limitaban y recortaban las funciones inherentes a los órganos de gobierno democráticamente elegidos, aunque la LRBRL fue más allá y desconfiguró el sistema de funciones reservadas, particularmente las relativas a los secretarios de Administración local<sup>56</sup>.

Ahora bien, es cierto que en 1985 la Ley de Bases de Régimen Local establece, en definitiva, una nueva figura que en la práctica supone la perpetuación de unos Cuerpos Nacionales a los que se les vacía de contenido mediante la creación de un instrumento jurídico que denomina *habilitados de carácter nacional*. Pero ¿Qué es el habilitado de carácter nacional? En ningún momento, a lo largo de la tramitación parlamentaria de la Ley ni en su propio texto, se define. Es cierto que pese al cambio de denominación en realidad se da una continuidad, aunque menguada, de las funciones de los secretarios e interventores que venían desarrollando hasta 1985, sobre todo si se tiene en cuenta que la LRBRL se limita a establecer que las funciones reservadas son las de secretaría (fe pública y asesoramiento legal preceptivo) y las de control

---

<sup>56</sup> Vid. GONZÁLEZ-HABA GUIADO, V., “La función pública local en el marco de la reforma burocrática española”, *Revista de Administración Pública*, 107 (mayo-agosto, 1985), pp. 335-336.

y fiscalización de la gestión económica, presupuestaria, contabilidad y tesorería, quedando a la regulación de desarrollo la determinación concreta de cada una de estas funciones. En definitiva, correspondería al Gobierno, a través del ejercicio de la potestad reglamentaria, llenar de contenido cada una de estas funciones.

Los argumentos que justifican el modelo de la habilitación de carácter estatal fueron expuestos por el propio ministro para las Administraciones públicas<sup>57</sup> subrayando que por la importancia de funciones encomendadas y a fin de garantizar la necesaria independencia y la adecuada preparación, el Estado retiene la competencia de seleccionar y formar a estos funcionarios, así como dotarles de una condición que les asegure una situación de cierta independencia funcional y orgánica:

“La polémica a la que he hecho referencia se centra, sin embargo, en torno a lo que la Ley llama funcionarios con habilitación nacional, que otorga el Instituto de Estudios de Administración Local, en el que, como acabamos de ver, participan representantes de las Comunidades Autónomas y de las corporaciones locales.

La cuestión es que el Estado considera básica la existencia de este tipo de funcionarios y el Tribunal Constitucional ya ha declarado que su existencia puede, en efecto, considerarse básica, por lo que la discusión acerca del carácter básico de la creación de este tipo de funcionarios con habilitación nacional es una discusión ociosa porque está ya resuelta por el Tribunal Constitucional.

Sin embargo, en el plano político o de la oportunidad, debe subrayarse que tales funcionarios aparte de ser muy pocos en cada Corporación, ejecutan una serie de funciones que por referirse a la fe pública, asesoramiento local, control y fiscalización de la gestión económico-financiera, contabilidad, recaudación, tesorería, etcétera; al Estado le parece oportuno asegurar que se desempeñen por personas que tienen, en primer término, una preparación adecuada y, además, funcionarios que están dotados de un status que les asegure una situación de cierta independencia para que su labor, en un mundo propicio a las presiones o excesivamente cerrado, no se vea interferida en el desempeño de tareas que tienen enorme trascendencia fuera del ámbito local. La configuración de este tipo de funcionarios con habilitación nacional no impide ni la descentralización de los cursos de formación por las Comunidades Autónomas ni tampoco, en determinados supuestos, la descentralización de las pruebas de selección.

No obstante, lo más importante, a juicio del Gobierno, es que la provisión de puestos de trabajo se hace mediante concurso público en que cada Corporación local nombra su tribunal y fija el baremo de méritos que, junto con el del Estado, determinan las bases y criterios para hacer la selección de este tipo de funcionarios por cada Corporación local,

---

<sup>57</sup> Vid. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, II Legislatura, 133, 1984, pp. 6063 ss.

por tribunales designados por la propia Corporación y con un baremo en que la ponderación de los méritos que la propia Corporación, en su autonomía local, entiende que deben ser tenidos en cuenta, llegando hasta el 25 por ciento.

Se conjugan, por tanto, los intereses del Estado, los intereses de las Comunidades Autónomas y los intereses de las Corporaciones locales, operándose una transformación radical en el régimen vigente en cuanto a la forma de asignar puestos concretos a estos funcionarios con habilitación nacional.

El Estado asegura que determinadas funciones solo pueden ser realizadas por ciertos funcionarios, y son las Corporaciones locales las que eligen entre esos funcionarios, conforme a los principios de mérito y capacidad, principios que, por cierto, hay que subrayar también inspiran la forma de seleccionar al resto del personal, incluido el personal laboral”.

No se hizo esperar la reacción de determinadas Comunidades Autónomas que reclamaban mayores competencias sobre el colectivo, tomando como fundamento sus competencias exclusivas sobre régimen local. De esta forma, no es de extrañar que tanto el PNV como el nacionalismo catalán siempre hayan visto en este colectivo una injerencia del Estado en una materia reservada como propia por sus Estatutos de Autónoma. Así durante el debate parlamentario de la LRBRL el Grupo Parlamentario Vasco incluso planteó la supresión del colectivo de los funcionarios de habilitación nacional basándose sus derechos históricos forales.

En este sentido, recordemos que inicialmente las competencias de las Comunidades Autónomas sobre la Escala de Habilitación Nacional eran ciertamente limitadas y se reducían a las siguientes<sup>58</sup>:

---

58 La redacción originaria del art. 98 LRBRL establecía que:

“1. La selección, formación y habilitación de los funcionarios a que se refiere el número 3 del artículo 92 corresponde al Instituto de Estudios de Administración Local, conforme a las bases y programas aprobados reglamentariamente.

Podrá descentralizarse territorialmente la realización de las pruebas de selección para el acceso a los cursos de formación en relación con las Corporaciones de determinado nivel de población, en los términos que establezca la Administración del Estado.

El Instituto de Estudios de Administración Local deberá encomendar, mediante convenio, a los Institutos o Escuelas de funcionarios de las Comunidades Autónomas que así lo soliciten, la formación, por delegación, de los funcionarios que deben obtener una habilitación de carácter nacional.

2. Quienes hayan obtenido la habilitación a que se refiere el número anterior ingresarán en la Función Pública Local y estarán legitimados para participar en los concursos de méritos convocados para la provisión de las plazas o puestos de trabajo reservados a estos funcionarios en las plantillas de cada Entidad local”.

a) Posibilidad de participar en las pruebas selectivas y en la formación de los funcionarios con habilitación de carácter nacional, mediante la firma de convenios con el INAP.

b) Comunicación de los datos sobre las vacantes existentes en su Comunidad Autónoma.

c) Convocatoria simultanea de los concursos anuales en las fechas fijadas por el Estado.

Además, la propia LRBRL reconocía la existencia de un régimen singular en Navarra (Disposición Adicional tercera) que se caracteriza porque corresponde a la propia Comunidad Autónoma la habilitación para el ejercicio de estas funciones reservadas, y de algunas singularidades en el País Vasco, donde la facultad de convocar los concursos corresponde a las instituciones forales de los Territorios Históricos, así como el nombramiento de los candidatos propuestos y la facultad de determinar un diez por ciento del total de los méritos a efectos de concursos, especialidades que como se ha analizado anteriormente fueron refrendadas por el propio Tribunal Constitucional y que tenían como fundamento el respeto a una tradición histórica de reconocimiento de un régimen especial para la Comunidad Foral Navarra.

En este contexto normativo, la posición de PNV con relación a este grupo funcional queda claramente recogida en la intervención del Sr. Monforte Arregui durante el debate parlamentario del proyecto de Ley de Bases<sup>59</sup>:

“[...] El Partido Socialista cuando estaba en la oposición presentó - como en tantas ocasiones- un texto alternativo a la Ley de Bases de Régimen Local, al que va se ha aludido, en el que se extinguía el Cuerpo de Secretarios, interventores y depositarios, atribuyendo la provisión libre de los citados funcionarios a las Corporaciones. Así, el Grupo de Socialistas de Cataluña pedía textualmente: suprimir, por obsoleta, la clasificación en Cuerpos Nacionales, con el fin de buscar medios más ágiles y eficaces para la provisión de plazas en la Función Pública, e incluso se añadía en la Exposición de motivos de dicho Grupo lo siguiente: “ ... permitiendo la selección y formación, a través de instituciones creadas por los propios municipios. ni siquiera por las Comunidades Autónomas, es decir, ustedes posibilitaban, en su proyecto alternativo, que la selección y formación fuera Competencia de las Comunidades Autónomas.

¿A qué obedece este cambio de 180 grados? ¿Cuál es la razón de este gigantesco paso atrás? ¿Será por un esfuerzo de modernización y de europeización, o es todo lo contrario: una cesión al corporativismo?

---

59 Vid. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, II Legislatura, 133, 1984, pp. 6148 ss.

Veamos el Derecho comparado. La Carta Europea de las Libertades Municipales dice textualmente: “En el marco de las disposiciones legales serán también de su competencia la contratación, las retribuciones y los ascensos de los empleados municipales, así como las medidas disciplinarias que les sean aplicables”.

El proyecto de Carta Europea de la Autonomía especifica: “El Estatuto de personal de las entidades locales, especialmente por lo que se refiere a las condiciones de formación, a las retribuciones y a las perspectivas de carrera, debe permitir la designación del personal altamente cualificado de los Ayuntamientos”.

La Conferencia de Poderes Locales y Regionales, en diversas ocasiones, en la Resolución 126 o en el proyecto presentado en octubre de 1982, reiteraba, como rasgo característico de la autonomía municipal, el nombramiento de funcionarios, y dice, refiriéndose a las últimas categorías, en las que incluye a España, lo siguiente: “Las colectividades locales o regionales son débiles o en curso de organización. Esta situación presenta un peligro evidente para la autonomía local, ya que impide al nivel local ejercer un control absoluto sobre su sistema de formación profesional”. Es decir, en el Derecho comparado no existe parangón con lo que se pretende aquí. Son los propios Ayuntamientos, salvo el caso de Chipre, salvo que ustedes pretendan la *chipriotización* del Derecho municipal español. El único caso, en la Resolución que se estableció en la Conferencia de Poderes Locales y Regionales, es el ejemplo que se pone de Chipre. Por esto tenemos que mirar también un poco de cara a Europa. Y cuando ustedes hablaban de la modernización de la Función Pública, proveyéndola de nuevas técnicas de selección, de formación, etcétera, estábamos de acuerdo totalmente, pero miremos un poco a lo que hay en Europa o a lo que ha sido el Derecho positivo español. Insisto en ello; no es algo nuevo ni excepcional lo que estoy pidiendo.

En síntesis, rechazamos este capítulo de la Función Pública por ser ajeno a la regulación de la autonomía municipal en el Derecho español desde 1812, por no tener en cuenta la magnífica y ejemplar experiencia de Navarra por no estar de acuerdo con las resoluciones y acuerdos de los organismos europeos, por no estar de acuerdo con el Derecho comparado, por su falta de modernidad.”<sup>60</sup>

---

60 En contra de la figura de los funcionarios de habilitación de carácter nacional también se situó el Grupo Parlamentario Comunista que los consideraba como “vestigios anacrónicos y jerarquizantes”, señalando que los “Cuerpos nacionales, que han sido, y se pretende que sigan siendo, incrustaciones de la Administración central a la local, es-

A este respecto, el propio *ministro de Administraciones públicas* criticaba la posición del PNV calificándola de contradictoria con los planteamientos sustentados por el nacionalismo vasco de hacer depender todo el funcionamiento de la Comunidad Autónoma, señalando que<sup>61</sup>:

“En el mes de julio de 1983 -no estoy hablando de hace mucho tiempo- se presentó una proposición de Ley de Bases de Régimen Local, en cuyo tema central -al que ha dedicado gran parte de su intervención-, que es el tema de los funcionarios, se nos decía, con un absoluto respeto al parecer, por la autonomía local, que todos los funcionarios de las Corporaciones locales eran funcionarios propios de las Comunidades Autónomas. Se nos decía que todos los funcionarios se seleccionaban y formaban por la Comunidad Autónoma, eso sí, quedaba únicamente el nombramiento, después de que la selección, la formación y el perfeccionamiento se hacían con la Comunidad Autónoma. Tengo la sensación de que lo que ocurre es que tal vez lo que el Grupo Parlamentario Vasco hace ahora es olvidarse de ese texto. No se trataba de un puesto determinado con habilitación nacional; todos los funcionarios se seleccionaban por la Comunidad Autónoma; todos eran funcionarios de Cuerpo del País Vasco, y aquello no era lesivo para la autonomía local. Ahora su devoción por la autonomía local llama la atención, cuando nos encontramos ante una regulación que hace que la selección de entre los habilitados se haga por las propias Corporaciones locales y solo para algunas funciones específicas, y no como en aquel texto que hace escasamente unos meses proponía el Grupo Parlamentario Vasco”<sup>62</sup>.

pecialidad española, incluso diría especialidad de los cuarenta años del franquismo, que entendemos debería desaparecer con esta reforma democrática de los Ayuntamientos”. Vid. intervención del Sr. Pérez Royo, en el Pleno de la Cámara Baja el 14 de junio de 1984, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, II Legislatura, núm. 136, 1984, p. 6137.

61 Vid. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, II Legislatura, 133, 1984, pp. 6063 ss.

62 En la proposición de Ley sobre Bases del Régimen Local presentada por el Grupo Parlamentario Vasco, cuyo texto fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales núm. 35I, de 13 de septiembre de 1983, se establecía textualmente en relación a los funcionarios públicos locales: “Artículo 41. 1 Corresponderán a las Comunidades Autónomas las funciones de orden normativo no reservadas al Estado, así como las de naturaleza ejecutiva en materia de selección, formación y perfeccionamiento de funcionarios e intervención en la fijación de las condiciones de trabajo. 2. Compete a las Corporaciones Locales el nombramiento de sus funcionarios”; “Artículo 42.1. Todos los funcionarios se integrarán en Cuerpos propios de las Comunidades Autónomas. 2. La condición de funcionario, y su consiguiente ingreso en el Cuerpo, se adquirirá mediante las oportunas pruebas de acceso y posterior etapa de formación. 3. Las pruebas de acceso serán las de concurso-oposición u oposición y su convocatoria y celebración corresponde al Centro oficial de formación de funcionarios de Administración Local de la Comunidad Autónoma o, en su defecto, al Instituto de Estudios de Administración Local. 4. La formación constará de dos fases: una

En el polo opuesto se situaban las tesis del Grupo Parlamentario Popular, defendidas en ante el Pleno de la Cámara, por el Sr. Aznar López, quien sostuvo una postura a favorable al mantenimiento de los Cuerpos Nacionales tal y como aparecían regulados en la normativa vigente anterior a la LRBRL:

“El sexto y último punto es la defensa y el mantenimiento de los Cuerpos Nacionales de la Administración Local A nuestro juicio, resulta evidente que los actuales Cuerpos Nacionales se ajustan plenamente a la Constitución, En general, y al artículo 103 de la misma, en particular. De igual modo le ha parecido al Tribunal Constitucional según las sentencias de 7 de abril, y 5 de agosto de 1983, que no dejan dudas al respecto.

¿Cuál es la razón por la que el proyecto del Gobierno trata. O, por mejor decir, maltrata, a los Cuerpos Nacionales, de tal manera que provoca su desaparición? Hay una razón evidente: en las enmiendas que el Grupo Socialista presentó al proyecto de Ley de Bases de Régimen Local, en la anterior legislatura, los Cuerpos Nacionales desaparecerían, pero no en la fórmula híbrida y también esotérica que hoy se nos propone de la habilitación. Sino sencillamente por fórmula directa, de tal suerte que, en la práctica, casi todo el personal al servicio de las corporaciones locales sería de libre contratación y designación por las mismas. Y ese criterio que –dicho sea con todos los respetos– era descaradamente oportunista y muy cercano al sistema de expolio, al que recientemente se refería el portavoz de mi Grupo, señor Herrero Rodríguez de Miñón, hoy se matiza en la fórmula extraña de la habilitación, sencillamente por no atreverse a rectificar por entero y a mantener los Cuerpos Nacionales. Pero todo es simple formalidad, porque la desaparición se produce de hecho. Basta, si no, con repasar la disposición transitoria quinta del proyecto”.

Como vemos, las posiciones de los distintos grupos parlamentarios con relación al modelo de Cuerpos Nacionales estaban claramente enfrentadas. Ciertamente el sistema de funciones públicas locales reservadas a Cuerpos Nacionales era una opción política basada en criterios de oportunidad y sustentada, con importantes matices, por los grupos parlamentarios no nacionalistas, a excepción de los comunistas que mostraron igualmente su disconformidad con el modelo. Pero sin lugar a dudas fue el PNV el más beligerante en contra la figura de la habilitación de carácter nacional hasta el punto de presentar el 30 de abril de 1992 una Proposición no de Ley relativa a la modificación de la LRBRL, y sus disposiciones de desarrollo, con el fin de suprimir la figura de los funcionarios con habilitación de carácter nacional<sup>63</sup>, defendida ante el Pleno del Congreso de los Diputados por Ricardo Gazagaetxeberría (PNV):

---

primera de práctica en una entidad local y una segunda consistente en un curso intensivo en el Centro antes citado”.

63 Vid. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 298, de 8 de mayo de 1992.

“Si la Constitución, en su artículo 140, reconoce esa autonomía municipal; si la Carta Europea de los Municipios está habilitando a los municipios para que, de conformidad con esa potestad que tienen, puedan reclutar sus funcionarios de conformidad con los principios de publicidad, mérito y capacidad, ¿qué fundamentación tiene en estos momentos el que se siga un procedimiento en virtud del cual sea la Administración central la que seleccione determinadas figuras funcionariales que vayan a trabajar en los municipios?

Diremos por qué.

Porque si el municipio tiene una capacidad de obrar, una mayor experiencia democrática, una mayor solidez a lo largo de todos estos años, ¿no sería el momento oportuno de que se reconozca esa potestad para proceder a esta selección? Evidentemente, sabemos lo que ocurre. El Ministerio de Administraciones Públicas –porque tenemos conocimiento de ello– ha analizado incluso la posibilidad de proceder a una reforma, dando un cambio de 180 grados. Pero existen intereses corporativistas de un colegio nacional que no está interesado en la modificación de esta figura funcional.

Por tanto, el Ministerio de Administraciones Públicas –según la información que tenemos– ha optado en estos momentos por proceder a una modificación puntual vía bases –artículo 99– y con el procedimiento reglamentario que prevén, sobre el nuevo reglamento de funcionarios de habilitación con carácter nacional.

Vuelvo, sin embargo, a la argumentación anterior. Si un ayuntamiento tiene capacidad para contratar a un jefe de personal, a un arquitecto, a un gestor de instalaciones deportivas, a un gestor en materia de sanidad, a un veterinario, a un abogado, a un ingeniero, a un perito, ¿cómo no va a poder contratar el mismo ayuntamiento a un abogado o a un economista que había de realizar funciones de secretario o interventor?

¿Qué fundamentación tiene actualmente? Se me puede decir que en su día la tenía, pero que ahora no la tiene. ¿Por qué no la tiene? Sencillamente, porque en este momento existe una mayor cualificación en la sociedad; existen Facultades de Derecho y Económicas a nivel nacional; existe gente que se puede seleccionar en cada lugar; y existe algo muy importante que la Ley de Bases del Régimen Local otorga con carácter general para todo el Estado: que el Gobierno central garantiza, además de los principios constitucionales del artículo 103 de la Constitución de publicidad, mérito y capacidad, las bases y programas mínimos para el acceso a la Función Pública en lo Local. En este momento, nadie puede acceder a la Función Pública municipal, siendo el acceso para el grupo A, con menos de 90 temas, sin perjuicio –y así lo habilita el Real Decreto del Gobierno del año 1991– de que los municipios, en función de las peculiaridades, puedan complementar el temario, que tiene que ser, como mínimo, de 90 temas.

En definitiva, si se puede contratar a un ingeniero, al responsable de urbanismo, al responsable de instalaciones deportivas, al gestor de sanidad, ¿cómo no vamos a contratar al responsable de la secretaría, al responsable del asesoramiento legal preceptivo? Ha dejado de tener en estos momentos, a nuestro juicio, la fundamentación que históricamente ha tenido. Sin embargo, –recalco–, sabemos que existen unos intereses de carácter corporativo, pero el interés general exige reconocer la potestad a los municipios para proceder a esta selección de funcionarios.



Es más, la doctrina constitucional también lo avala. Efectivamente, la sentencia 25/1983 del Tribunal Constitucional, establecía en aquel momento, es decir, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, que era básica en aquella ocasión la existencia de los cuerpos nacionales.

Y argumenta: si es básica la existencia de los cuerpos nacionales, también lo es la normativa jurídica que pretende la preservación de esta figura funcional".

Como era previsible esta Proposición contó con el apoyo del Grupo Catalán (CiU) ya que desde esta formación se consideraba que, una vez transcurridos quince años de la recuperación de la democracia y trece desde los primeros Ayuntamientos democráticos, era necesario reformar *las viejas fórmulas* caracterizadas por un cierto paternalismo proteccionista sobre la gestión municipal, pero se mostraron en contra de esta iniciativa los grupos mayoritarios (PSOE y PP). Precisamente, el Grupo Socialista señalaría que en primer lugar, las funciones de secretaría, intervención y tesorería en las Corporaciones locales son básicas, ya que por su trascendencia tienen un interés que rebasa el estricto ámbito local y, por esta misma razón, se considera igualmente básico que el desempeño de dichas funciones esté atribuido a funcionarios con habilitación de carácter nacional que no dependan, en cuanto a selección, de las Corporaciones locales, a fin de garantizar la objetividad, independencia e imparcialidad en el ejercicio de las mismas, debiéndose considerar que el principio de autonomía local está suficientemente garantizado en la legislación vigente, ya que, precisamente la legislación vigente atribuye a las corporaciones locales las resoluciones de los concursos convocados para la provisión de los puestos reservados a los citados funcionarios, así como la posibilidad de establecer méritos específicos en las fases de la convocatoria que permitan garantizar la selección del candidato idóneo para cada corporación<sup>64</sup>.

---

64 Deberíamos también señalar la intervención del Portavoz del Grupo Popular, el Sr. Busto Salgado, quien acusaba duramente tanto al PNV como al propio Grupo Socialista sobre la postura mantenida en relación a este colectivo, indicando que "[...] Para resumir, la iniciativa del PNV es un paso más en la quiebra iniciada por el PSOE en la Ley 31/1991, respecto a un sistema equilibrado de cobertura de las plazas reservadas a funcionarios locales con habilitación de carácter nacional, que era respetuoso, sumamente respetuoso, perfectamente respetuoso, con la autonomía municipal proclamada en el artículo 140 de la Constitución. Para nuestro Grupo es preferible mantener un sistema que permita ese equilibrio, a correr el riesgo de que por una teórica mayor autonomía, no suficientemente demostrada, peligren otros principios y postulados constitucionales igualmente dignos de respeto y protección".

Precisamente, esta falta de consenso se traduce en última instancia en una falta de modelo. Las posiciones encontradas entre distintos partidos políticos en torno a la figura de los funcionarios de habilitación nacional van a ir debilitando al colectivo y al propio Estado, el cual ira perdiendo progresivamente influencia sobre estos funcionarios hasta el punto de hacerlos depender en la práctica de las propias Comunidades Autónomas, ávidas en asumir responsabilidades sobre los mismos.

No obstante, conviene precisar que frente a los planteamientos de los partidos nacionalistas con representación parlamentaria, un importante sector doctrinal siempre se ha mostrado favorable a la existencia de estos funcionarios y suelen destacar la importante labor que estos profesionales han desarrollado en nuestra Administración local, hasta el punto de que difícilmente podría entenderse la Administración municipal de los últimos dos siglos sin la figura de los secretarios, interventores y Tesoreros. Recalcan igualmente la circunstancia de que tanto la categoría profesional y como las funciones a ellos encomendadas (fe pública, asesoramiento legal preceptivo, asesoramiento legal, intervención y auditoría de las cuentas, etc..) inclinan a defender su existencia y categorizar aún más sus funciones, lo que deriva de la necesidad de dotar de personal cualificado imprescindible en todo gobierno local para realizar su gestión y de que esta se realice ajustada a Derecho<sup>65</sup>.

#### 10. Títulos competenciales y el problema de las fuentes en el ámbito de la función pública local

El artículo 103.3 de la CE establece un principio de reserva de ley al señalar que la Ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos y en su artículo 149.1.18 atribuye al Estado la competencia sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones públicas, constituyendo este el título competencial que el Estado dispone para establecer un estatuto básico de todos los empleados públicos, independientemente de la Administración en la que presten servicios. Pese a estas previsiones constitucionales, tal y como expresa la propia Exposición de Motivos de la Ley no se ha aprobado hasta el EBEP una ley general del Estado que, en cumplimiento de las mismas, regule de manera completa las bases de dicho régimen estatutario<sup>66</sup>.

65 MARTINEZ MARÍN, A., “La reforma 2003 de los funcionarios locales con habilitación estatal”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, (291, enero-abril 2003), p. 673.

66 Un completo estudio desde el punto de vista competencial del EBEP puede verse

Partiendo de esta atribución competencial, resultaba obvio que el ámbito subjetivo del EBEP se extendiese también a la Administración Local<sup>67</sup>. En este sentido, la Comisión de Estudios en su Informe de 25 de abril de 2005 se expresaba del siguiente modo: “Careciendo las entidades locales de poder legislativo propio, es opinión extendida y acertada que la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de función pública no han tenido demasiado en cuenta las necesidades y peculiaridades de la Administración Local a estos efectos. Más bien, aquellas leyes están pensadas de manera exclusiva para la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, Administraciones voluminosas y complejas, a las que si acaso tan solo son equiparables las de algunos grandes Ayuntamientos. Por el contrario, las singularidades del régimen del empleo público de las Administraciones Locales se han regulado hasta ahora, sobre todo, en la legislación de régimen local y no en la de la función pública. Pero siempre manteniendo la aplicación supletoria de la legislación estatal o autonómica sobre esta materia”.

Señala Palomar Olmeda que el modelo del personal local es ciertamente complejo pues, en primer lugar, se aplica el EBEP y toda la legislación estatal que resulte de aplicación (y entre ella, la LRBRL y el TRRL); y, en segundo lugar, se produciría la aplicación *adicional y complementaria* de la legislación autonomía que, además, debe respetar la autonomía local<sup>68</sup>. Este esquema de fuentes, sin dudas, se complica cuando desde el propio Estatuto se reguló un nuevo régimen de funcionarios de habilitación estatal, atribuyendo importantes atribuciones sobre estos a las Comunidades Autónomas y derogando

---

en FUENTETAJA PASTOR, J.A., “El Estatuto Básico del Empleado Público”, *Revista de Administración Pública*, 174 (septiembre-diciembre 2007), pp. 457-499. El propio autor

67 La Comisión de Estudios en su Informe de 25 de abril de 2005 señalaba que: “Careciendo las entidades locales de poder legislativo propio, es opinión extendida y acertada que la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de función pública no han tenido demasiado en cuenta las necesidades y peculiaridades de la Administración Local a estos efectos. Más bien, aquellas leyes están pensadas de manera exclusiva para la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, Administraciones voluminosas y complejas, a las que si acaso tan solo son equiparables las de algunos grandes Ayuntamientos. Por el contrario, las singularidades del régimen del empleo público de las Administraciones Locales se han regulado hasta ahora, sobre todo, en la legislación de régimen local y no en la de la función pública. Pero siempre manteniendo la aplicación supletoria de la legislación estatal o autonómica sobre esta materia”.

68 PALOMAR OLMEDA, A., “Funcionarios con habilitación...”, op. cit., p. 946.

completamente el régimen previsto para los habilitados nacionales en la LR-BRL y en el TRRL.

Ahora bien, dicho título competencial no ampara toda la regulación prevista en la Disposición Adicional segunda, desde el momento que el ámbito de aplicación del Estatuto se extiende a aspectos que inciden en el ámbito organizativo de las Entidades Locales. En efecto, el propio Consejo de Estado con relación al anterior Anteproyecto de Ley del Estatuto Básico de la Función Pública señaló al respecto que:

“Sin embargo, dicho título, si se entendiera con rigorismo excesivo, quizá no ampararía toda la regulación prevista puesto que el ámbito de aplicación del Estatuto se extravasa, con distinta intensidad según las materias, del círculo estricto de los funcionarios. Pero no por ello carece de cobertura legitimadora la regulación, en cuanto está referida a todos los empleados públicos, pues como ha dicho el Tribunal Constitucional (STC 178/1989, de 2 de noviembre, sobre la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al servicio de las Administraciones públicas) “la amplitud con que la Ley ha diseñado dicho sistema [...] debe encuadrarse dentro del régimen jurídico de las Administraciones públicas, siendo, por tanto, competencia del Estado, en todo caso, el establecimiento de las bases relativas al mismo”. También la STC 76/1983, de 5 de agosto, afirmó -sobre dicho título- la competencia estatal para regular los aspectos esenciales de la organización de la burocracia de las Administraciones públicas”<sup>69</sup>

Pues bien, el modelo de fuentes que trae consigo el EBEP difiere considerablemente del previsto en la LRBRL, pues en el año 1985 el legislador optó claramente por un modelo de función pública regulado desde la propia legislación básica del régimen local y respecto de la cual se establecía la prioridad aplicativa de la normativa de régimen local sobre la básica de funcionarios, en tanto que el modelo diseñado desde el EBEP parece situarse en el polo opuesto garantizando la primacía en la aplicación del EBEP sobre la legislación de régimen local<sup>70</sup>.

69 Dictamen del Consejo de Estado de 4 de junio de 1998

70 Esta cuestión ha sido estudiada por Fuentetaja Pastor quien ha señalado que “[...] con el Estatuto Básico, de un modelo caracterizado por la especificidad y prevalencia del régimen local sobre la generalidad y subsidiariedad del régimen funcional, habríamos pasado a que la materia “función pública local” quede legalmente anclada en el régimen de la función pública, permitiendo la complementariedad y desarrollo del régimen local. Las consecuencias son trascendentales pues, en primer lugar, el EBEP prima sobre la legislación básica de régimen local. [...] Y, en segundo lugar, la funcionalidad de la legislación de régimen local será la de desarrollar y complementar, pero en ningún caso prever

La cuestión, sin embargo, no es sencilla en lo que respecta a la competencia para regular la habilitación nacional y, en particular, la regulación del ingreso en la Administración local de estos funcionarios que la venía ostentando el Estado en virtud de las competencias básicas que sobre el régimen jurídico del Estatuto de los funcionarios públicos le atribuye el art. 149.1.18 y por las competencias sobre régimen local que con carácter básico asume igualmente el Estado por imperativo de este mismo precepto constitucional. El Tribunal Constitucional había declarado al respecto que el Estado cuenta con una triple cobertura constitucional, ya que la competencia estatal sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios (art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE), todos ellos, cualesquiera que fuere la esfera de la Administración a la cual pertenezcan, comprende como propia la regulación de la carrera administrativa y sus aledaños, con carácter general o para grupos determinados, como el que forman o componen los funcionarios de habilitación de carácter nacional y el régimen de las incompatibilidades, pudiendo extenderse, sin forzar su contenido propio a las previsiones relativas a las retribuciones de los funcionarios comunes a todas las Administraciones públicas, lo que, a su vez, hallaría fundamento en los principios constitucionales de igualdad y solidaridad. Es en este contexto en el que debe situarse la reforma operada por la Disposición Adicional Segunda de la Ley del Estatuto de Empleado Público<sup>71</sup>.

De esta forma, Fuentetaja Pastor puso de manifiesto la *tensión* de los títulos competenciales que han incidido históricamente sobre la materia de la función pública local, y así señala que la función pública local “puede ser abordada desde «el régimen local» o «desde el régimen estatutario de los funcionarios públicos», según se opte por primar la construcción y regulación completa y coherente de uno u otro”<sup>72</sup>. Como hemos indicado, tradicionalmente la legislación de régimen local había *monopolizado* el régimen jurídico de la función pública local, sin perjuicio de la incidencia de la normativa básica reguladora de la función pública en general, hasta el punto de configurar en la LRBRL y en el TRRL un auténtico *Estatuto* de los funcionarios locales.

---

regulación diferenciada especial que contradiga la funcionarial estatal o autonómica. Por tanto, el Estado, en sede de legislación básica de régimen local, puede prever desarrollos del estatuto básico funcionarial en razón de las singularidades propias de la Administración local”. Vid. FUENTETAJA PASTOR, J.A., “Capítulo IX: Función Pública Local”, en FUENTETAJA PASTOR, J./FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. (dirs.), *Manual de Derecho Local*, Iustel, 2010.

<sup>71</sup> STC núm. 385/1993, de 23 diciembre.

<sup>72</sup> FUENTETAJA PASTOR, J.A., “La Función Pública...”, op. cit.

Carrasco Canals se ha adentrado en el estudio de la relación entre ambos órdenes jurídicos y competenciales, y lo hizo con anterioridad a la aprobación del EBEP, aunque sus planteamientos son perfectamente extrapolables al momento actual. Así manifestaba que era evidente que estábamos en presencia de un nuevo diseño de la función pública local, que existía un nuevo sistema de fuentes, o jerarquía de normas, en referencia a la normativa aplicable a la función pública local, donde primaría por imperativo legal el Estatuto de la Ley Básica y de Bases o reguladora de las Bases, como se titula la de Régimen Local<sup>73</sup>.

En definitiva, con anterioridad al EBEP, se establecía un sistema de prelación de fuentes reguladoras de la función pública local situándose, en primer lugar, las previsiones legales sobre funcionarios contenidas en la propia LRBRL y, en concreto, en el Título VII que constituye un auténtico *Estatuto del Funcionario local*; y, en segundo lugar, en todo lo no dispuesto por la Ley Básica de Régimen Local, la legislación estatal que venía representada fundamentalmente por otra norma de carácter básico (la Ley 30/1984, de 2 de agosto)<sup>74</sup>.

Carrasco Canals llama la atención sobre la discusión doctrinal acerca de la subsidiariedad o no esta Ley, aunque lo cierto es que el propio art. 1.3 LMRFP

---

73 CARRASCO CANALS, C., “Los funcionarios propios y otros empleados locales”, en MUÑOZ MACHADO, S. (dir), *Tratado de Derecho Local*, Tomo II, Civitas, 2003, p. 2478 ss.

74 Conviene señalar que, a juicio de Jiménez Asensio, “La interpretación más razonable del actual bloque de la constitucional sería, a nuestro juicio, aquella que defendiera la tesis que las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos locales son las definidas en el Estatuto Básico del Empleado Público y que el desarrollo de las mismas compete exclusivamente a las Comunidades Autónomas. El Estado no dispondría así de una presunta «doble competencia» para dictar bases sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos en general, y otra para dictar las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas entre la que se encuentra obviamente la Administración Local, pero en la que tiene mucho más difícil encaje la inserción en esa competencia de unas bases diferenciadas de la función pública local. Partiendo de este esquema conceptual, lo que aquí se defiende es que sea el legislador autonómico exclusivamente el que desarrolle esas bases del régimen estatutario los funcionarios públicos extendiendo su aplicación a los funcionarios locales. Y, a nuestro juicio, debe ser el legislador de función pública o del empleo público el que lleve a cabo esta tarea; es decir, debe ser la Ley de la Función Pública o del Empleo Público de cada Comunidad Autónoma la que proceda a la regulación también y de forma integrada de la Función Pública Local”. Vid. JIMÉNEZ ASENSIO, R./CASTILLO BLANCO, F., *Informe sobre el...*, op. cit., p. 21.

declara aplicable a todas las Administraciones públicas una serie de artículos de carácter básico. Pero el fondo del problema es el de la tensión existente entre ley general y ley especial, y ambas de carácter básico, encuadradas en el mismo título competencial, el art. 149.1.18 CE. La cuestión cobraría especial relevancia si atendemos al hecho de que la regulación de la función pública local se fragmenta desde el momento en que el EBEP saca fuera de la LRBRL a los funcionarios de habilitación estatal y mantiene la regulación de la LRBRL a los funcionarios propios. Se produce, de esta forma, una quiebra de la unidad normativa existente en la regulación de la función pública totalmente carente de sentido, que posteriormente corregiría la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

Además, tras la aprobación del EBEP el orden de prelación de fuentes reguladoras del modelo de la función pública local se complica, dado que junto al *estatuto* contenido en la LRBRL aparece el que prevé con carácter general el EBEP. Es más, como norma de carácter básica y primaria se sitúa el propio EBEP que, por otra parte, no desplaza, sino que se complementa con el resto de la legislación estatal básica y, entre ella, la LRBRL. No debemos olvidar la posición que ocupa al respecto nuestra LRBRL como señaló la STC 214/1989, de 21 de diciembre, al reconocer que:

“Prescindiendo de la afirmación preliminar de la prioridad absoluta de la propia L. R. B. R. L. que naturalmente existirá en la medida en la que sus preceptos puedan apoyarse en los títulos competenciales que el Estado ostenta, el resto de los párrafos que el art. 5 contiene establece como queda dicho, un orden de prelación de fuentes que será correcto en la medida en que coincida con lo dispuesto en el bloque de constitucionalidad e incorrecto en cuanto se aparte de él. En cuanto tal coincidencia exista, el precepto es en consecuencia superfluo y en cuanto no exista inválido. Su anulación no origina por tanto vacío normativo alguno”.

Precisamente, Jiménez Asensio manifestó que, en relación con el empleo público local, el EBEP provoca *una indefinición preocupante*, afirmando que “[...] el art. 3 ha optado por una línea continuista que supone reproducir márgenes de inseguridad y de confusión que han imperado hasta la fecha en un sistema de fuentes del empleo público local marcado por la existencia de una «doble competencia» del Estado para dictar las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos y, además, las bases del régimen de los empleados públicos locales en desarrollo de las anteriores”, y concluye afirmando que deslindar lo que es básico y lo que no lo es en materia de empleo público

local tras la LRBRL es de una *complejidad técnicamente increíble*<sup>75</sup>. En todo caso, tal y como señala SANCHEZ MORÓN, del art. 3.1 del EBEP se deduce que la legislación sobre función pública local seguirá siendo bifronte, con intervención del Estado y de las Comunidades Autónomas, que, por otra parte, deberán respetar el principio de autonomía local<sup>76</sup>. Pero no podemos olvidar qué además el régimen jurídico de la función pública local sigue recogiendo en la LRBRL, a la que el EBEP no deroga (salvo algunas normas expresamente derogadas como el art. 92 y el Capítulo III del Título VII) y que por tanto mantienen el carácter básico, sin olvidar aquellas contenidas en el Título X e incorporadas por la LMMGL, que también por su carácter básico genera algunos problemas interpretativos con el EBEP con relación al sistema de funciones públicas reservadas a los funcionarios de habilitación estatal.

---

75 JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Luces y sombras del nuevo Estatuto Básico del Empleado Público”, en DEL REY GUANTER, S. (dir.), *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, La Ley, 2008, pp. 84-85.

76 SÁNCHEZ MORÓN, M./CASTILLO BLANCO, F./PALOMAR OLMEDA, A./SALA FRANCO, T., *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, 2ª edición, Lex Nova, 2008, p. 70.



## FUNDAMENTO DE LA EXISTENCIA DEL MODELO DE HABILITACIÓN NACIONAL EN LA FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL

### 1. El modelo de función pública local: la problemática de la existencia de funcionarios propios y funcionarios de habilitación nacional

Es oportuno recordar las palabras de Carrasco Canals quien a la hora de tratar el modelo de la función pública local señalaba que era necesario tener presente que *la Administración de hoy es consecuencia de un camino recorrido ayer y va hacia un modelo ideal de mañana*<sup>1</sup>. Esta afirmación puede servirnos como punto de partida para el análisis del sistema de funciones públicas reservadas en el ámbito local, porque si en algún sector de nuestra función pública local se evidencia una reminiscencia de nuestro pasado decimonónico es, sin lugar a dudas, en el modelo de Cuerpos Nacionales. Sin embargo, vista con una perspectiva histórica, podemos realmente plantear si el modelo actual de nuestra función pública local no es más que un modelo histórico dismantelado por el legislador actual sin uno alternativo que lo sustituya.

Tradicionalmente los funcionarios locales se han venido agrupado en dos grandes grupos, unos con una habilitación hoy denominada “estatal” y otros sin ella. Los primeros son los herederos directos de los antes denominados Cuerpos Nacionales. Los segundos son los funcionarios propios de cada Corporación Local, así llamados porque se integran en la función pública de cada Ayuntamiento o Entidad Local en la que han ingresado y en principio solo pueden ejercer funciones públicas dentro de la organización que los ha seleccionado y nombrado. Pero, la singularidad de la función pública local, su nota diferenciadora y centro de atención de la doctrina radica precisamente en la existencia del primer colectivo y en la reserva de un conjunto de funciones que se realiza a su favor. El protagonismo en la función pública local de los funcionarios de habilitación estatal, viene motivado por el carácter electivo de los miembros de las Corporaciones Locales que conforman unas cúpulas directivas de gestión legitimadas por dicha elección, pero sin que exista reser-

---

<sup>1</sup> CARRASCO CANALS, C., “Los funcionarios propios y otros empleados locales”, en MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo III, Civitas, 2003.

va alguna profesional en esa organización, a lo que habría que añadir un nivel gerencial (directores de servicios o de áreas) que pueden no reunir la condición de funcionarios<sup>2</sup>. Ciertamente hasta la Constitución española de 1978 el estatuto jurídico de la función pública local tenía esa problemática *bipolar de* la peculiaridad derivada de la existencia de esos dos grupos de funcionarios (los pertenecientes a Cuerpos Nacionales y los que se calificaban de propios) que contaban con una reglamentación específica a través del Reglamento de Funcionarios de Administración Local, aprobado por Decreto de 30 de mayo de 1952, que se dicta en cumplimiento de lo ordenado por la Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950<sup>3</sup>.

Un primer giro en la configuración normativa de la Escala tuvo lugar con la aprobación del EBEP, al quebrarse la unidad de regulación en un mismo texto legal de la totalidad de los funcionarios de la Administración local, habilitados y no habilitados<sup>4</sup>, ya que por un lado, se regulaba el régimen especial de los funcionarios de habilitación estatal en el EBEP (Disposición Adicional segunda) y por otro, y como consecuencia de lo anterior, se derogaba el Capítulo que el Título VII del TRRL dedicaba a estos funcionarios, fragmentándose de esta forma la regulación de los funcionarios locales y extrayéndose de la normativa sobre régimen local la regulación de un colectivo que tradicionalmente ha ocupado su lugar en los textos legales que han regulado nuestra Administración Local<sup>5</sup>. Fuentetaja Pastor ha indicado con respecto del hecho de que la función pública local quede incluida dentro del régimen general

---

2 ALONSO CARBAJO, F., “Incidencia en las funciones atribuidas a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional de la nueva organización introducida por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre”, *Actualidad Administrativa*, 12 (segunda quincena, junio de 2008), p. 1334

3 CARRASCO CANALS, C., “Los Funcionarios Propios y otros empleados municipales”, *Tratado de Derecho...*, op. cit., p. 2459.

4 Debe considerarse que tanto los funcionarios con habilitación de carácter estatal como los funcionarios propios forman parte de la función pública local.

5 Conviene precisar que sobre la conveniencia de sustraer la regulación de la función pública local de nuestros textos sobre régimen local e integrarla en el ordenamiento de la función pública desarrollado a partir del bloque de constitucionalidad se manifiestan autores como PAREJO ALFONSO (“Límites al desarrollo del Estatuto por las Comunidades Autónomas”, *El Estatuto de la Función Pública a debate*, COLEX/UNED, Madrid, 2003; p. 40) y CASTILLO BLANCO, “La Reforma del Empleo Público: ¿Cabe preguntarnos por otro modelo para el personal al servicio de las Entidades locales?”, *Revista de Estudios Locales. La reforma del Gobierno local en España*, 2005, p. 147.

de la función pública, que “las consecuencias son trascendentales pues, en primer lugar, el EBEP prima sobre la legislación básica de régimen local [...] y la funcionalidad de la legislación de régimen local será la de desarrollar y complementar, pero en ningún caso prever regulación diferenciada especial que contradiga la funcionarial estatal o autonómica<sup>6</sup>. De este modo, de un modelo de función pública local caracterizado por la prevalencia de la legislación de régimen local (la LRBRL) sobre la normativa reguladora de la función pública en general, con un claro carácter subsidiario a pesar de su condición de normativa básica, se ha pasaba precisamente al modelo opuesto, es decir, a la integración del régimen de la función pública local en el EBEP, asumiendo la normativa de régimen local una posición de complementariedad y de desarrollo, en su caso, del régimen de la función pública local. De esta forma, el Estado mantenía la regulación de Función Pública local en sede de la legislación básica de régimen local, normativa que debía entenderse complementaria del EBEP y donde se última el régimen jurídico de los denominados funcionarios propios, mientras que los funcionarios de habilitación estatal se regulaban en el propio EBEP con remisiones expresas a la ley estatal o autonómica. Pero el EBEP no tocaba el modelo estructural que establecía el TRRL de 1986, que por otra parte no es originario del mismo, sino más bien una copia y adaptación del Texto articulado de 1977, y prácticamente se limita a recoger lo que ya estaba hecho, como señala Pérez Luque, aunque modifica especialmente la denominación de grupos y subgrupos por Escalas y Subescalas<sup>7</sup>. Los arts. 167 a 175 del TRRL integran el Capítulo IV del Título VII bajo la rúbrica “de los demás funcionarios de carrera”, es decir, de los que no son de habilitación nacional, y en el se prevé la clasificación de estos en Subescalas, Clases y Categorías, agrupadas en torno a dos Escalas, la Escala de Administración General y la Escala de Administración Especial, que junto a una tercera Escala, la de los funcionarios con habilitación de carácter estatal, estructuran el modelo de función pública local.

Por otra parte, Palomar Olmeda ha señalado sobre el sistema de nuestra función pública local que se trata de un modelo muy mediatizado por la posición institucional de la Administración local en el conjunto del Estado, caracterizado por una fuerte dependencia estatal y una amplia tutela organizativa

---

6 FUENTETAJA PASTOR, J., “La función Pública Local ante el Estatuto Básico del Empleado Público”, *Anuario de Derecho Municipal*, 2007.

7 PÉREZ LUQUE, A., *La estructura de Personal de las Corporaciones Locales*, Comares, 1999, p. 248.

sobre aquellas funciones de la Administración local que puedan identificarse con las más representativas de la gestión pública y en las que potencialmente podrían plantearse mayores dificultades sin una burocracia estable y estabilizada en el nivel local<sup>8</sup>.

La situación volvió a dar un giro con la derogación de la Disposición Adicional segunda del EBEP, operada por la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local («BOE» 30 diciembre), iniciándose a raíz de esta ley un proceso de progresivo fortalecimiento de las Escala y del sistema de funciones reservadas que se concretó en la vuelta unidad en la regulación de los funcionarios locales en la LRBRL, incrementando y robusteciendo las funciones de control y fiscalización encomendadas a la Escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, al tiempo que recuperan las funciones que el Estado había cedido a las Comunidades Autónomas con relación a los procesos de selección, formación y provisión de puestos de trabajo. Conviene señalar, por otro lado, una serie de factores que han influido en el modelo que actualmente la LRBRL diseña para nuestra función pública local, un modelo caracterizado básicamente por tres notas esenciales: uniformidad, apuesta por el modelo funcionarial y reserva de determinadas funciones a unos funcionarios seleccionados por una Administración distinta a la local.

Estos factores que determinan el actual modelo de función pública local pueden sintetizarse en los siguientes<sup>9</sup>:

a) La influencia de nuestra evolución histórico-política sobre el actual sistema. Ya lo indicaba con acierto Parejo Alfonso al señalar que “la evolución histórica del régimen local español está muy estrechamente ligada a las luchas políticas que atravesaron todo el siglo XIX en España. La clave del debate la constituye el binomio centralización-descentralización, el cual sería uno de los cuatro grandes debates de todo el siglo junto a los relativos entre Monarquía y República; Estado confesional-Estado laico y en antagonismo

8 PALOMAR OLMEDA, A., *Empleo Público Local*, Bosch, 2005, p. 15.

9 Carrasco Canals señaló en que “La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local supone un reducto de funcionarización frente a la posible laboralización de la función pública, y en otros términos se enfrenta de alguna manera con la filosofía insita en la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, claramente anticorporativista”. Vid. CARRASCO CANALS, C., “Especial incidencia del actual régimen de la Función Pública Española en el Estado, Comunidades Autónomas y Administración Local”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 230 (abril-junio 1986), p. 214.

entre burguesía y clase obrera...”<sup>10</sup>. Precisamente, la tradición histórica de la figura de los secretarios, interventores y depositarios de Administración Local explica la honda la raigambre que tienen en nuestro sistema local los importantes cometidos funcionariales asignados a los hoy denominados funcionarios de habilitación estatal. Estas funciones heredadas de los extintos Cuerpos Nacionales y hoy asignadas a los funcionarios de habilitación estatal van encaminadas a hacer efectivo el principio de legalidad en nuestras Entidades Locales, hasta el punto convertirse en pieza clave para justificar la supervivencia del colectivo. Precisamente, el argumento histórico ha sido utilizado por el propio Tribunal Constitucional para legitimar la existencia de este colectivo<sup>11</sup>. No está de más recordar a Ortega Álvarez cuando afirmaba que “En la medida que el principio democrático no ha sido nota que ha presidido nuestro constitucionalismo, en la misma medida, el poder local no ha acaparado una democracia local, de los ciudadanos, sino al contrario, los rasgos del sistema se manifiestan quizás con más virulencia a este nivel, con la conocida práctica del caciquismo”<sup>12</sup>.

b) La heterogeneidad y la diversidad del modelo local son también aspectos que determinan necesariamente cualquier propuesta de reforma de nuestra función pública local<sup>13</sup>. No podemos olvidar que la principal dificultad que debe abordarse para afrontar cualquier reforma estriba en la implantación de un sistema de función pública operativo para más de 8.000 municipios con muchas peculiaridades demográficas, geográficas, de organización y de

---

10 Vid. PAREJO ALFONSO, L./JIMENEZ BLANCO, C./ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Manual de Derecho Administrativo*, parte general, vol. I, Ariel, 5.<sup>a</sup> ed., 1998.

11 Vid. STC 25/1983.

12 ORTEGA ÁLVAREZ, L., “La incidencia del desarrollo del Estado autonómico sobre la concepción del sistema de la habilitación Nacional de los Funcionarios Locales”, *Revista de Administración Pública*, 153 (septiembre-diciembre 2000), p. 302.

13 Según datos del MPT el municipio de mayor población es Madrid con más de tres millones de habitantes, y el de menor población Illán de Vacas en Toledo con 6 habitantes (datos de 2008). En todo caso el 84% de los municipios españoles tienen menos de 5000 habitantes, si bien solo el 13% de la población solo reside en ellos. En el otro extremo nos encontramos 15 grandes ciudades con más de 250 habitantes. A esta heterogeneidad mencionada se ha tratado de dar respuestas mediante la introducción de peculiaridades organizativas en los Ayuntamientos distinguiéndose un régimen común, un régimen de organización peculiar en municipios de gran población (título X de la LRBRL), un régimen legal especial para Madrid y Barcelona y uno para pequeños municipios, el régimen de Concejo Abierto.

funcionamiento, que hacen difícil encontrar una fórmula única implantable a la totalidad de ellos. Históricamente el legislador ha optado por afrontar el tratamiento de la diversidad desde la uniformidad, uniformidad que favoreció precisamente la existencia de los Cuerpos Nacionales de Administración Local, aunque tras la Constitución de 1978 ciertamente se puede observar una paulatina supresión de los controles de tutela sobre nuestras Corporaciones Locales<sup>14</sup> y la judicialización de las relaciones interadministrativas que se producen de forma paralela a la desfiguración de los *Cuerpos Nacionales* e inciden en el modelo que se diseña *desde la uniformidad* para nuestra función pública local.

c) La estructura territorial del Estado basada en el principio de descentralización. Lógicamente, la nueva estructura territorial del Estado basada en la descentralización va a tener una influencia directa sobre el modelo de Cuerpos Nacionales, de hecho la configuración del nuevo Estado de las Autonomías que se fundamenta en el principio de descentralización unido al reconocimiento de las competencias en materia de régimen local a favor de las Comunidades Autónomas, inicialmente las del art. 151 y posteriormente transferidas a todas, determina el nacimiento de una nueva etapa en nuestra Administración local. De esta forma, resultaba obvio que el modelo de Cuerpos Nacionales de Administración Local se vería afectado de forma especial. Ortega Álvarez lo manifestó en su día al señalar como desde la Constitución el reparto el poder constituido en tres instancias políticas territoriales que rigen sus relaciones den base al principio de autonomía tiene como consecuencia que la regulación de los Cuerpos Nacionales de Administración Local se enfrente a dos polos que pueden cuestionarla, estos dos polos son, por un lado, el derivado del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Régimen Local, y el segundo -en palabras del autor- “en la reaparición de las tensiones que una nueva clase política democrática local va a generar en sus relaciones con una burocracia que pueden entender que no les es propia”<sup>15</sup>.

d) La “Nueva Gestión Pública” y otras tendencias modernizadoras de la Administración, basadas en el desarrollo de criterios gerenciales que llevan al deterioro de la estructura estatutaria tradicional de la Administración Pública y el establecimiento de nuevos instrumentos de lucha contra la corrupción y de construcción de una *infraestructura ética* como los códigos de conducta

14 Pueden verse en este sentido las Sentencias del Tribunal Constitucional de 2 de febrero y 29 junio de 1981.

15 ORTEGA ÁLVAREZ, L., “La incidencia del...”, op. cit., p. 303.

o el establecimiento de organismos de dirección en la política de control de la corrupción. Estos planteamientos teóricos han tenido en nuestros gobernantes locales una gran acogida, sobre todo en las grandes Corporaciones Locales, y han amenazado el modelo burocrático tradicional articulado en torno a la figura de los *Cuerpos Nacionales*, a quienes se les va desplazando y circunscribiendo a las estrictas funciones reservadas por ley.

Estos factores han modelado el actual sistema de nuestra función pública local que siempre se ha debatido en la dialéctica entre la autonomía para desarrollar sus propias políticas de personal y organizar autónomamente sus recursos humanos, y la intervención del Estado, que hacemos hoy en día extensiva también a las Comunidades Autónomas, para garantizar un tratamiento uniforme en todo el territorio español que proteja en última instancia la profesionalidad, objetividad, independencia de los funcionarios locales. En este sentido, no podemos perder de vista las consideraciones formuladas por Ortega Álvarez cuando afirma que “[...] la forma de gobierno burocrática encaja mal con la cotidianidad de las relaciones personales de la vida local” y concluye “De ahí la preocupación de Estado por mantener un determinado grado de control sobre esa actividad pública aportando, de un lado, el elemento de la modernidad que significa la neutralidad administrativa, pero, al mismo tiempo, la tensión permanente derivada de limitar la esfera de la vida local a una función esencialmente administrativa, minusvalorando el componente político en el plano formal, por más que este componente político, ha sido y en gran parte lo continúa siendo, un elemento estructural que, en ocasiones larvado, en ocasiones explícito ha permanecido hasta nuestros días”<sup>16</sup>.

Pues bien, dicho lo anterior, el modelo que el legislador planteó para nuestra función pública local quedaba sintetizado en un precepto de la LRBRL, el art. 92, consagrando una especie de modelo mixto en el que se comparten las funciones públicas locales entre los funcionarios propios y los habilitados nacionales, aunque con un reparto desigual, como expreso Palomar Olmeda, ya que el personal de habilitación tan solo representa el 1,1 % del total<sup>17</sup>. Por otro lado, López Benítez tuvo la oportunidad de señalar, refiriéndose al art. 92.3 de la LRBRL, que este precepto constituye solo el último nivel de graduación de las funciones públicas locales que deben ser desarrolladas por funcionarios públicos, estableciendo este precepto una *summa indivisio* entre funciones públicas que tienen que ser exclusivamente ejercidas por fun-

16 Vid. ORTEGA ÁLVAREZ, L., “La incidencia del...”, op. cit., pp. 301 ss.

17 PALOMAR OLMEDA, A., *Empleo Público Local*, Bosch, 2005, p. 24.



cionarios públicos y aquellas otras que pueden ser desempeñadas por personal laboral<sup>18</sup>.

Precisamente en la STC 99/1987, de 11 de junio, que venía a resolver el recurso de inconstitucionalidad promovido contra determinados preceptos de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, vino a reconocer expresamente que el principio recogido en el art. 103.3 de la Constitución establecía una reserva para la regulación por ley de diversos ámbitos de la Función Pública, entre los que se encuentra el estatuto de los funcionarios públicos<sup>19</sup>, y así se entendió por nuestro intérprete constitucional que existía una opción genérica de la Constitución (arts. 103.3 y 149.1.18) a favor de un régimen estatutario para los servidores públicos, con la consiguiente exigencia de que las normas que permitan excepcionar tal previsión constitucional fueran dispuestas por el legislador, a fin de garantizar, de este modo, una efectiva sujeción de los órganos administrativos, a la hora de decidir qué puestos concretos de trabajo puedan ser cubiertos por quienes no posean la condición de funcionario.

En definitiva, nuestro Tribunal Constitucional admitía la existencia de un sistema mixto articulado por la figura del funcionario público, como la regla

---

18 LÓPEZ BENÍTEZ, M., “Art. 97”, *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, tomo I, obra dirigida por REBOLLO PUIG, M., y coordinada por IZQUIERDO CARRASCO M., Tirant lo Blanch, 2007, p. 2623.

19 Así se establecía en la citada Sentencia (F.J. 3) que “En el primer inciso de su art. 103.3 la Constitución ha reservado a la Ley la regulación de la situación personal de los funcionarios públicos y de su relación de servicio o «régimen estatutario», por emplear la expresión que figura en el art. 149.1.18 de la misma Norma fundamental. Es éste, desde luego, un ámbito cuyos contornos no pueden definirse en abstracto y a priori, pero en el que ha de entenderse comprendida, en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de Cuerpos y Escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones Públicas, pues habiendo optado la Constitución por un régimen estatutario, con carácter general, para los servidores públicos (arts. 103.3 y 149.1.18), habrá de ser también la Ley la que determine en qué casos y con qué condiciones puedan reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración Pública. Las normas que disciplinen estos ámbitos serán, en el concepto constitucional, ordenadoras del Estatuto de los funcionarios públicos, pues todas ellas interesarán directamente a las relaciones entre éstos y las Administraciones a las que sirven, configurando así el régimen jurídico en el que pueda nacer y desenvolverse la condición de funcionario y ordenando su posición propia en el seno de la Administración [...]”.



general, y el personal laboral como la excepción y, por consiguiente, en todas las Administraciones públicas los puestos de trabajo, con carácter ordinario, tendrían que ser confiados a funcionarios públicos sujetos a régimen de Derecho administrativo<sup>20</sup>. Debemos recordar que la cuestión del modelo de nuestra función pública no ha sido una cuestión pacífica y en él se sitúan dos tesis contrapuestas que, partiendo de nuestro texto constitucional, muestran una diferente forma de entender el sistema constitucional de Función Pública. Así, Parada Vázquez parte de la inconstitucionalidad de lo que ha dado en llamar *desfuncionarización* de parte del personal al servicio de las Administraciones públicas, es decir, la incompatibilidad constitucional de la existencia de personal sujeto a un régimen distinto del estatutario que define al funcionario público, y así ha manifestado con meridiana claridad que:

“[...] la constitucionalidad o no de aplicación de un régimen laboral en las Administraciones públicas –salvo cuando estas adoptan formas de personificación societaria, o su objeto y cometido es la realización de actividades industriales o comerciales-, adviértase en primer lugar, que la Constitución española [...] no contempla la posibilidad de una sujeción al Derecho privado o laboral de los empleados de las Administraciones públicas, mencionado únicamente el sistema de función pública. En consecuencia, si nuestra Constitución no distingue entre régimen de función pública y régimen privado laboral, no obstante haber tenido a la vista sus redactores el notable y notorio ejemplo constitucional alemán, no parece lícito que el legislador ordinario pueda establecer esa dualidad de regímenes para el personal que sirve de modo permanente a las Administraciones públicas”<sup>21</sup>.

En el polo opuesto se sitúa Sánchez Morón quien parte de una diferente interpretación de nuestro texto constitucional al entender que el estatuto de los funcionarios públicos “no significa un ordenamiento cerrado e impermeable al derecho del trabajo, sino que el conjunto de las peculiaridades -ciertamente no escasas- que es necesario establecer en la relación de empleo de –todos– los trabajadores públicos, por razón del servicio” y, concluye manifestando lo siguiente:

---

20 A este respecto, ha señalado Gil Cremades que nada se dijo en los debates constituyentes sobre un determinado modelo de nuestra función pública, para concluir que no existe evidencia alguna de la intención del constituyente, aunque tal vez fuera porque el propio constituyente dio por sentado la vigencia de lo que constituía el tradicional régimen estatutario de los funcionarios públicos. Vid. GIL GREMADES, R., *La imparcialidad en el ejercicio de la función pública*, Reus, 2008.

21 PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo, II. Organización y empleo público*, 12 edición, Marcial Pons, 1998, p. 435.

“[...] Lo importante no es si el trabajador es funcionario o contratado, sino que acceda por el sistema de mérito en todo caso, que sea un profesional y que en todo caso tenga garantizada la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones (¿acaso no podría ser tan imparcial, por ejemplo el instructor de un expediente disciplinario con contrato laboral fijo que el que realiza la misma función siendo funcionario?), que pueda negociar sus condiciones de trabajo, pero dentro de los márgenes presupuestarios y legales, que se les ofrezcan unas posibilidades de carrera dentro de la Administración de acuerdo con sus méritos y capacidades y que se respete determinados límites impuestos por la naturaleza de sus funciones (obediencia, fidelidad, sigilo o reserva, respecto a los derechos de los ciudadanos, incompatibilidades, etc..)”<sup>22</sup>

Lo cierto es que la Constitución de 1978 consagra una serie de principios en relación con lo que hoy se ha dado en denominar *empleo público*, expresión utilizada por el legislador en parte para sustituir al tradicional concepto de *función pública*. Palomar Olmeda y Vázquez Garranzo han sintetizado estos principios:

a) El mérito y la capacidad, como determinantes del ingreso en la función pública, a fin de superar el *anacrónico “spoils system”* según el cual la permanencia del funcionario en su cargo estaba ligado a la continuidad de quien le nombró.

b) Reconocimiento de los derechos a la sindicación y la huelga, con determinadas peculiaridades en su ejercicio.

c) El establecimiento de la existencia de un sistema de incompatibilidades.

d) La garantía de la imparcialidad en el ejercicio de la función pública.

e) La reserva de ley en la determinación del Estatuto de los funcionarios públicos<sup>23</sup>.

En cualquier caso, el art. 92 de la LRBRL es concluyente y ciertamente llamativo, si se tiene en cuenta que en los años ochenta nos encontrábamos en un proceso de verdadera laboralización de nuestro empleo público, peso a lo cual parece como si el legislador quiso arbitrar un modelo diferente para nuestra Función Pública local. En efecto, el art. 92 establecía un modelo de función pública local articulado en torno a la figura del funcionario, al disponer en su párrafo segundo de la redacción originaria de este artículo que “Son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamen-

<sup>22</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho de la Función Pública*, 3.<sup>a</sup> edición, Tecnos, 2001, p. 65 ss.

<sup>23</sup> PALOMAR OLMEDA, A./VÁZQUEZ GARRANZO, J., *Función Pública. Legislación, doctrina y jurisprudencia*, 3.<sup>a</sup> edición, Thomson-Aranzadi, 2008, pp. 19-20.

te a personal sujeto al Estatuto funcional, las que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y tesorería y, en general, aquellas que, en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función”, transformado hoy en el párrafo tercero (“Corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función.”). Como vemos, el legislador de 1985 fue axiomático a efectos de efectuar un blindaje de determinadas funciones a favor de los funcionarios públicos. Conviene tener presente que el propio Tribunal Constitucional en su STC 37/2002, de 14 de febrero, declaró la plena constitucionalidad de este precepto al entender que:

“Ciertamente es que respecto a las funciones no calificadas en la LRBRL como necesarias en todas las corporaciones locales el precepto cuestionado no especifica qué concretas funciones han de ser desempeñadas por personal sujeto al estatuto funcional, remitiendo su determinación al desarrollo del mismo. Sin embargo, tal remisión, limitada a la clase de funciones referida, no puede estimarse incondicionada o carente de límites pues en el propio precepto se disponen los criterios o parámetros que han de inspirar en su desarrollo la determinación de las funciones que han de ser desempeñadas por funcionarios públicos, cuales son la garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función pública. Criterios que, aunque genéricos en su formulación, poseen un contenido que es susceptible de ser delimitado en cada caso en concreto en atención a las características de la función o puesto de trabajo del que se trata e imponen, por lo tanto, una efectiva sujeción en la determinación de las concretas funciones, no calificadas como necesarias en todas las corporaciones locales, que han de ser desempeñadas por personal sujeto al estatuto funcional”<sup>24</sup>.

---

24 Un acertado análisis del contenido de esta Sentencia puede verse en PALOMAR OLMEDA, A., “Un giro inesperado en la evolución de la normativa básica de la función pública: la STC 37/2002, de 14 de febrero 2002”, *Boletín Aranzadi Administrativo*, 11 (2002).

Vinculando el párrafo tercero del art. 92 con el segundo (hoy, art. 92 bis), donde se establecía la reserva de funciones a la Escala de funcionarios de habilitación nacional, son los principios de objetividad, imparcialidad e independencia los que fundamentan la existencia de este sistema de funciones reservadas. Estas funciones de control y fiscalización, de asesoramiento legal preceptivo, de fe pública y de tesorería y recaudación se consideran básicas, esenciales y por tanto necesarias en todas las Corporaciones locales, sin excepción, y su responsabilidad administrativa se encomienda de forma exclusiva y excluyente a unos concretos funcionarios integrados en una denominada Escala de habilitación de carácter estatal. Por consiguiente, el adecuado ejercicio de las citadas funciones públicas, funciones que exige grandes dosis de objetividad, imparcialidad, independencia y, por supuesto, neutralidad política, por parte de los funcionarios a los que legalmente se les encomiendan las mismas, y en consecuencia requiere que el legislador arbitre mecanismos que impidan que el político pueda interferir en el correcto desarrollo de unas funciones que implican fiscalización y control de su actuación. Se trata en definitiva de alejar al funcionario de la posible influencia que sobre él pueda ejercer la clase política a la que debe fiscalizar.

El carácter necesario de todas estas funciones y su atribución a unos funcionarios concretos seleccionados y formados por el propio Estado con el que mantienen de forma permanente su relación de servicio no es ninguna novedad en nuestro Derecho, sino que es el resultado de un lento proceso histórico que arranca con la Constitución de 1812 y que llega hasta nuestros días, con los avatares propios de todo proceso histórico. Con la LRBRL se retorna, en líneas generales, al sistema anterior a la completa estatalización en 1940 de los Cuerpos Nacionales de Funcionarios de la Administración Local, en el que se reconocían a las Corporaciones Locales ciertas facultades decisorias en el proceso de provisión de las plazas reservadas a tales funcionarios.

Debemos señalar, coincidiendo con Sánchez Blanco, que las funciones encomendadas a los secretarios e interventores de habilitación nacional cumplen una doble función: por un lado, prestar el asesoramiento legal y fiscalizar la gestión económico-financiera en cada Ayuntamiento o Diputación y, por otro, hacerlo con aplicación *de unos parámetros básicos*, en palabras de este autor, que garanticen la uniformidad y un tratamiento común en todo el territorio estatal, independientemente de la entidad o población de cada Corporación, del ejercicio de una funciones consideradas esenciales para el

correcto funcionamiento de nuestras instituciones locales<sup>25</sup>, sobre todo si se tiene en cuenta que el ejercicio de estas funciones debe operar en los términos del art. 103.3 de la CE, que encomienda al legislador el establecimiento de las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de las funciones públicas. El régimen de reserva de funciones que se justifica, en palabras de nuestro Tribunal Constitucional, en la necesidad de preservar “funciones de clara relevancia constitucional, en cuanto mediante su desempeño se aspira y trata de conseguir la satisfacción de los principios de eficacia y legalidad en la actuación de las Administraciones locales” y en el “específico grado de formación” que debe exigirse a estos funcionarios, hecho que se constata en la medida en que los habilitados estatales superan pruebas selectivas basadas en programas específicamente dirigidos a sus futuras funciones y que se completan también con los subsiguientes cursos de formación. No podemos olvidar que la exigencia de una preparación específica trae causa precisamente de la propia naturaleza e importancia que para el buen funcionamiento de nuestra Administración Local tienen las funciones que se reservan a este colectivo. Esta línea de justificación constitucional del sistema de funciones reservadas que se recoge en la STC 25/1983, se mantiene en la STC 214/1989, de 21 de diciembre, dictada tras la aprobación de la LRBRL, donde se refrenda nuevamente el modelo de la ahora denominada *habilitación nacional*.

Por ello, de acuerdo con la doctrina constitucional ha de reputarse como válida y ajustada plenamente a la Constitución la decisión del legislador estatal, al amparo del art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la norma fundamental, de fijar como básicas y, por tanto, necesarias en todas las Corporaciones Locales determinadas funciones que, por su propia naturaleza quedan reservadas a determinados funcionarios con un específico grado de formación<sup>26</sup>, hecho que se constata en la medida en que los habilitados estatales superan pruebas selectivas basadas en programas específicamente dirigidos a sus futuras funciones y que se completa también con los subsiguientes cursos de formación.

Para el Tribunal Constitucional el carácter básico del sistema de habilitación nacional se fundamenta en la necesidad de “garantizar de manera generalizada en todas las Administraciones Locales el correcto desempeño y desenvolvimiento de cierto elenco de funciones que, por su trascendencia

---

25 SÁNCHEZ BLANCO, A., “La función Pública de secretarios e interventores de la Administración Local”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 291 (enero-abril 2003), p. 200.

26 Vid. STC 214/1989 de 21 diciembre. FJ 25.

misma, rebasan el estricto interés local y, más aún, autonómico”. Estos argumentos justifican que el Estado retenga, con plenitud de facultades, la selección y formación de los funcionarios habilitados hasta el EBEP. Ciertamente, como ha indicado Mercadal Vidal, determinadas funciones públicas tienen una relevancia incuestionablemente supralocal, “al hallarse en juego precisamente el cuadro de principios cardinales del Derecho Administrativo”<sup>27</sup>, en concreto se refiere el autor a la protección *ex ante* de la legalidad administrativa y financiera. Precisamente este autor partiendo de esta argumentación llega a la siguiente conclusión: “si lo anterior es exacto, lo será también lo que sigue: el procedimiento de selección y el régimen de ejercicio de las funciones del personal encargado del desempeño de las tareas mencionadas adquiere, así mismo, una relevancia supralocal”.

Desde esta argumentación queda claro la compatibilidad del sistema que diseñaba la LRBRL con el principio de autonomía local constitucionalmente garantizado. Debemos recordar que, en todo caso la configuración de los Cuerpos Nacionales en el Estatuto de 1924 supuso la opción del legislador por la atribución a una serie de Cuerpos estatales de algunas de las funciones públicas más importantes que la Ley atribuye a las Corporaciones Locales, buscando la básicamente la eficacia en la gestión municipal sobre la base de la necesaria independencia y objetividad que debe presidir la actuación profesional de cualquier funcionario. Desde esta perspectiva no debiéramos perder de vista que a estos funcionarios se le encomienda la tarea esencial de fiscalizar al ente al que sirven y por este motivo se considera necesario articular un sistema de garantías a fin de dotarles verdadera independencia respecto del ente al que fiscalizan<sup>28</sup>.

Señala acertadamente Carrasco Canals que si bien “con la LRBRL desaparecen los mencionados Cuerpos Nacionales, no lo hace la matización y definición de dichas funciones, que están reservadas a un grupo en razón a garantías de objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función”, por esto añade que “con una nueva visión se hace una reserva de actividad a un determinado personal de carrera, lo cual supone de alguna forma tipificar un Cuerpo, aunque no se le reconozca su existencia”<sup>29</sup>. A la vista de

27 MERCADAL VIDAL, F., “Funcionarios con habilitación de carácter nacional”, *Tratado de Derecho Municipal*, tomo II, Madrid, 1998, p. 2090.

28 CASTELAO RODRÍGUEZ, J./D’ANJOU GONZALÉZ, J., *Manual de personal al servicio de las Entidades Locales*, Barcelona, 1996, p. 157.

29 CARRASCO CANALS, C., “Capítulo XLIV...”, *op. cit.*, p. 2463.

lo todo anterior, resulta claro que el sistema diseñado por la LRBRL, heredero de los Cuerpos Nacionales y heredado, a su vez, por el EBEP (Disposición Adicional segunda) se caracteriza por dos notas esenciales: Por un lado, establece, como hemos visto, una serie de funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales, de clara relevancia supralocal y que el propio Estado asume la responsabilidad de garantizar en todas las Corporaciones Locales (es el interés general el que está en juego, lo que justifica la intervención del Estado)<sup>30</sup>; y por otro, efectúa una verdadera reserva de tales funciones a favor de unos funcionarios cuya formación y selección corresponde inicialmente al Estado, con los que nunca van a perder la relación de servicios, aunque se integren orgánicamente en las Corporaciones locales, estableciéndose de esta forma una disociación, puesta de manifiesto por García-Trevijano Fos, entre las relaciones orgánica y de servicios de estos funcionarios<sup>31</sup>, y que en la actualidad merecería ser objeto de alguna revisión.

## 2. La tensión Estado y comunidades autónomas por el control de los funcionarios de habilitación nacional

Si hay algo que marca la evolución del régimen jurídico de los funcionarios de habilitación de carácter nacional hasta la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local de 2013 es su progresiva descentraliza-

---

30 No debemos perder de vista que, como se analizó en el capítulo I, el carácter necesario de estas funciones de fe pública, asesoramiento legal preceptivo, control y fiscalización interna, contabilidad, etc. es el resultado de un proceso de evolución histórica en el que se va evidenciando la necesidad de que esas funciones recaigan, en aras de de independencia e imparcialidad que requiere su ejercicio, en personas especialmente cualificadas por lo que el Estado, en atención al interés general, se reserva la selección y formación de los mismos, en un primer momento, y la propia provisión de puestos posteriormente.

31 Vid. GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A., “Relación orgánica y de servicios en los funcionarios públicos”, *Revista de Administración Pública*, 13 (1954), pp. 53-102. Sin embargo, en la actualidad muchos autores se oponen a esta disociación a la que califican como artificiosa. Así Santamaría Pastor ha manifestado la artificiosidad de esta pretendida disociación de la relación jurídica unitaria del funcionario, y López Benítez, por su parte, entiende que quizás resulte más exacto afirmar que lo que hay es un simple reparto normativo de las potestades de gestión ejecutables sobre el estatuto de los habilitados nacionales. Vid. SANTAMARÍA PASTOR, J.A., “La teoría del órgano en el Derecho Administrativo”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 40-41 (1980), p. 60; y LÓPEZ BENÍTEZ, M., *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*, Civitas, Madrid, 1994, p. 180.



ción. La tensión existente entre varias instancias territoriales que se disputan el control del colectivo (el Estado, las Comunidades Autónomas y las propias Corporaciones locales) se traduce más que en un reparto competencial, en una progresiva renuncia que del Estado hacia las Comunidades Autónomas que desemboca en el desmantelamiento del modelo llevado a cabo por la Disposición Transitoria Segunda del EBEP. De hecho, como señala Salanova Alcalde, esta evolución normativa no responde a un modelo coherente, sino que más bien es fruto de las presiones políticas tanto de las Corporaciones Locales como de las Comunidades Autónomas<sup>32</sup>. Tras la aprobación de la LRBRL era necesario cargar de contenido el nuevo modelo de la habilitación de carácter nacional que instauraba, lleno de lagunas. Esto se llevaría a cabo a través del Texto Refundido de Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, y fundamentalmente mediante el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regulaba el Régimen jurídico de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, y que ha estado en vigor hasta la aprobación del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo.

Con posterioridad a la aprobación de estas normas se efectuaron una serie de modificaciones por la Ley 10/1993, de 21 de abril y por el Real Decreto Legislativo 2/1994, de 25 de junio, que afectaban fundamentalmente a la provisión de puestos de trabajo y que se concretaron en el Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio y en la Orden Ministerial de 10 de agosto de 1994. Por su parte, la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, introdujo dos modificaciones en el sistema de provisión de puestos centradas en la aclaración de los puestos que han de ser incluidos en el concurso unitario que, con carácter anual, convoca el Ministerio de Administraciones Públicas, y la subsidiariedad de los nombramientos interinos en puestos reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional. Las últimas novedades legislativas importantes, antes de la reforma operada por el EBEP, fueron llevadas a cabo por el Real Decreto 834/2003, de 27 de junio, por el que se modifica la normativa reguladora de los sistemas de selección y provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, y por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

En todo caso, este progresivo ensanchamiento de competencias autonómicas sobre esta escala funcionarial se observa fundamentalmente en mate-

---

32 SALANOVA ALCALDE, R., “Comunidades Autónomas y ...”, op. cit., p. 57.



ria de provisión de puestos de trabajo, pudiendo destacar –siguiendo a Pérez Luque– cuatro etapas fundamentales<sup>33</sup>.

### *Primera etapa*

En una primera etapa, que iría desde la LRBRL hasta la reforma operada por la Ley 31/1991, únicamente el Estado y la Corporación Local ejercían competencias en materia de fijación de baremos (75 % y 25 %, respectivamente), asumiendo las Comunidades Autónomas exclusivamente la publicación de la convocatoria de los concursos. No obstante, en el País Vasco, como excepción al régimen general, la Comunidad Autónoma asume un 10 % del total de la fijación de méritos conforme a lo dispuesto en la propia LRBRL en su Disposición Adicional Segunda<sup>34</sup>, sin olvidar que el apartado noveno de esta Disposición establecía que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 98, en el convenio que debía suscribirse entre el Instituto Nacional de Administración Pública y el Instituto Vasco de Administración Pública para la formación por este último de los funcionarios con habilitación de carácter nacional, la Comunidad Autónoma del País Vasco podría incluir materias o disciplinas propias de sus específicas peculiaridades con la única condición del cumplimiento de los requisitos mínimos de orden académico que con carácter general estén establecidos para las cuestiones de exigencia común en todo el Estado, nunca superiores a los que rijan para el propio Instituto Nacional de Administración Pública.

Tal y como se analizó anteriormente esta situación provocó la reacción de las Comunidades Autónomas de Galicia, Cataluña y País Vasco que impugnaron ante el Tribunal Constitucional, entre otros, el art. 99 de la LRBRL.

---

33 Vid en este sentido PEREZ LUQUE, A., *La provisión y pérdida de los puestos de trabajo de las Corporaciones Locales*, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, 2005, pp. 564 ss.

34 “El porcentaje del baremo reservado al estado en el artículo 99.1 se establece en el 65%, atribuyéndose un 10% del total posible a la Comunidad Autónoma del País Vasco para que fije los méritos que correspondan al conocimiento de las especialidades jurídicas y económico-administrativas que se derivan de sus derechos históricos y especialmente del concierto económico.

Dentro del 25% restante, la Corporación local interesada podrá establecer libremente los méritos específicos que estime convenientes en razón a las características locales” (Disposición Adicional segunda, apdo. 8 de la LRBRL).

### *Segunda etapa*

Se reconoce la posibilidad de que las Comunidades Autónomas incluyan como mérito el conocimiento de la lengua oficial propia en las bases de los concursos. Esta modificación fue introducida por la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992. Así, en la Disposición Adicional octava se establecía que correspondía a la Administración del Estado determinar los méritos generales y a las Corporaciones Locales la determinación de los específicos, pero estas incluirán en las bases del concurso el conocimiento de la lengua oficial propia de sus correspondientes Comunidades Autónomas en los términos previstos en la legislación autonómica respectiva (art. 16 del Real Decreto 1732/1994).

### *Tercera etapa*

La Ley 22/1993, de 29 de diciembre, Medidas Fiscales de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección por Desempleo establecería en su Disposición Adicional novena<sup>35</sup> que:

“El porcentaje del baremo reservado a méritos generales en el artículo 99.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local se establece en el 65 por

---

35 A este respecto ha señalado Pérez Luque que “El Estado se quita parte de su parte y se la da a las CC.AA., que en esto se igualan ya en las mismas competencias, aunque, a mi juicio, la vía seguida no es correcta, pues la asunción de competencias por las CC.AA. se ha de hacer a través del Estatuto o por las Leyes de Transferencia del art. 150.2 de las CE, que exigen en ambos casos una Ley Orgánica (art. 150.2 CE) aprobada con el quorum de la mayoría absoluta del Congreso (art. 81.2) y este procedimiento formal no se ha seguido. Los funcionarios con habilitación de carácter nacional son del Estado y todas las competencias sobre ellos son del mismo. Hay que tener en cuenta la doctrina del TC. Si se transfieren competencias sobre ellos a las CC.AA., lo que supone aumentar competencias de las mismas, debe hacerse tal y como dice la CE y no como se ha hecho, que se ha eludido la vía de la Ley Orgánica”. Vid. PÉREZ LUQUE, A., *La provisión y...*, op. cit., pp. 567-578. Sin embargo, no podemos estar de acuerdo con esta argumentación pues en primer lugar los funcionarios de habilitación estatal, propiamente, no son propiamente funcionarios del Estado sino que son funcionarios de Administración Local integrados en una Escala *estatalizada* sobre los que no solamente el Estado tiene competencias. No debemos olvidar que estos funcionarios se integran en la Función Pública local y dependen orgánicamente de las propias entidades en las que prestan sus servicios. Además, el carácter básico de la normativa estatal supone que las CC.AA. asumen competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en los términos establecidos en las bases, sin olvidar que las CC.AA. asumen, a través de sus Estatutos, la competencia sobre el régimen local, en el que se integran, reiteramos, estos funcionarios.

100. Se atribuye a las Comunidades Autónomas un 10 por 100 del total posible para fijar los méritos que correspondan al conocimiento de las especialidades de su organización territorial y normativa autonómica.

2. Se atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia de ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado, sobre clasificación de puestos, nombramientos provisionales, comisiones de servicio, acumulaciones y permutas, en sus respectivos ámbitos territoriales.

3. Se autoriza al Gobierno para adaptar en el plazo de seis meses la normativa actualmente vigente a las disposiciones anteriores”.

De conformidad con lo previsto en el apartado 3 de esta Disposición Adicional se aprobaba el Real Decreto Legislativo 2/1994, de 25 de junio, procediendo a adecuar el contenido del Real Decreto 731/1993 a las reformas indicadas. De esta forma, se da una nueva redacción al art. 160 del TRRL, añadiéndose los apartados 3, 4 y 5 con el fin de regular los nombramientos provisionales, la acumulación de funciones, las comisiones de servicios y las permutas de estos funcionarios:

“[...] 3. De acuerdo con las Corporaciones locales afectadas y previa conformidad de los interesados, las Comunidades Autónomas podrán efectuar nombramientos provisionales a favor de habilitados nacionales, en puestos a ellos reservados.

Dichos nombramientos podrán ser revocados por la Comunidad Autónoma que los efectuó de acuerdo con la Corporación local afectada.

Los nombramientos y revocaciones aludidos se efectuarán con sujeción a las normas que determine la Administración del Estado.

4. De acuerdo con las Corporaciones locales afectadas y con los funcionarios interesados, las Comunidades Autónomas, dentro de su ámbito territorial, podrán autorizar la acumulación de funciones reservadas en el supuesto de vacante, ausencia o enfermedad en funcionarios con habilitación de carácter nacional próxima a la de su puesto de trabajo. Asimismo, de acuerdo con las Corporaciones locales, podrán conferirles comisiones de servicios.

5. De acuerdo con las Corporaciones locales afectadas y los funcionarios interesados, las Comunidades Autónomas, dentro de su ámbito territorial, podrán autorizar permutas, atendiendo a lo dispuesto en la normativa aplicable a los funcionarios civiles del Estado”

Con esta reforma, las Comunidades Autónomas lograban hacer realidad una larga reivindicación. La cuestión no ofrecía dudas pues, como señala Salanova Alcalde, “la mayor cercanía podía facilitar y agilizar la resolución de distintas incidencias y de la provisión temporal de los puestos de trabajo”. No puede olvidarse que de hecho se había desconcentrado, en alguna ocasión, es-

tas competencias en el delegado del Gobierno (Orden de 30 de enero de 1990, BOE, núm. 33, de 7 de febrero de 1990), aun cuando se hubiera calificado expresamente esta medida como “de carácter experimental”. No obstante, es importante resaltar que con estas medidas se abría la vía de la descentralización de estas funciones operada por la Ley 22/1993<sup>36</sup>.

#### *Cuarta etapa*

Finalmente, la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, atribuye a las Comunidades Autónomas las competencias sobre nombramientos de funcionarios interinos, y modifica la redacción del art. 159 del TRRL, atribuyéndole igualmente la competencia de creación, modificación y supresión de puestos reservados, precepto que sería nuevamente modificado después por el art. 52.1 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, quedando finalmente redactado de la siguiente forma:

“1. La competencia de ejecución en materia de creación, supresión y clasificación de los puestos de trabajo reservados a funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional corresponde a las Comunidades Autónomas de acuerdo con los límites de población, presupuesto y demás circunstancias generales y objetivas que se establezcan reglamentariamente por la Administración del Estado.

2. A solicitud de los municipios donde exista población muy superior a la residente durante importantes temporadas del año o en los que concurran las condiciones de centro de comarca o de localización de actividades o de acción urbanística muy superior a la normal u otras objetivas análogas, la Comunidad Autónoma podrá acordar que el puesto de trabajo se clasifique en categoría superior a la que corresponda por su población.

3. El Gobierno regulará la situación en que hayan de quedar los funcionarios que desempeñen puestos de trabajo cuya clasificación sea alterada, pudiendo preverse, en determinados casos, y a petición de la respectiva Corporación, que continúen como funcionarios de Administración General de la misma, con respeto de sus retribuciones básicas”.

Por consiguiente, como podemos ver, las competencias de las Comunidades Autónomas con relación a los funcionarios de habilitación estatal, se vieron notablemente ensanchadas respecto a la inicial configuración del colectivo. Junto a la importante función de crear, suprimir y clasificar los puestos de trabajo reservados a estos funcionarios de habilitación nacional y que no solo abarca a las entidades locales territoriales, sino que se extiende a Mancomunidades, Comarcas, Áreas Metropolitanas, etc., el Real Decreto 1732/1994 conferiría a las Comunidades Autónomas las siguientes atribuciones:

---

36 SALANOVA ALCALDE, R., “Comunidades Autónomas y...”, op. cit., p. 55.

a) Corresponde a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus normas propias, acordar la constitución y disolución de agrupaciones de Entidades locales, a que se refiere el número anterior, dentro de su ámbito territorial. El procedimiento puede iniciarse mediante acuerdo de las Corporaciones locales interesadas o de oficio por la Comunidad Autónoma, dando audiencia en este caso a las Entidades afectadas, y requiriéndose en ambos informe previo de la Diputación, Cabildo, Consejo insular o ente supramunicipal correspondiente.

b) Las Entidades locales con población inferior a 500 habitantes y presupuesto inferior a *20.000.000 de pesetas* podrán ser eximidas por la Comunidad Autónoma, previo informe de la Diputación Provincial, Cabildo o Consejo insular, de la obligación de mantener el puesto de trabajo de Secretaría, en el supuesto de que no fuese posible efectuar la agrupación.

c) La clasificación de los puestos de servicios de asistencia a municipios a propuesta de las Entidades respectivas.

d) La fijación de un baremo de méritos, relacionados con el conocimiento de su organización territorial y normativa autonómica, con relación a los concursos ordinarios, y la publicación de este concurso en el diario oficial de la Comunidad Autónoma.

e) Velar por la conformidad con los principios de objetividad, imparcialidad, mérito y capacidad consagrados en el ordenamiento jurídico de los baremos de méritos específicos.

f) Efectuar los nombramientos provisionales, acumulaciones, comisiones de servicios, nombramientos de interinos y permutas de funcionarios cuando desempeñen ambos puestos en la Comunidad Autónoma respectiva.

g) Cooperación en la garantía del desempeño de las funciones reservadas a través de la asistencia a los municipios (Art. 26.4 LRBRL)

A este respecto, se ha señalado que se trata de un conjunto de intervenciones que debidamente gestionadas, con interés y eficacia, pueden tener, y de hecho tienen, una incidencia importante sobre el funcionamiento del sistema, pero faltaban algunos resortes fundamentales para elaborar una verdadera política autonómica en la materia. En concreto, nos referimos a la selección de estos funcionarios y la aprobación de la oferta de empleo público, así como una mayor intervención en la fijación y control de los baremos específicos<sup>37</sup>.

Precisamente, la presión ejercida por los citados sectores políticos nacionalistas pronto pondría en cuestión el modelo diseñado por la LRBRL. En

---

37 SALANOVA ALCALDE, R., “Comunidades Autónomas...”, op. cit., p. 55.

esta línea el Grupo Parlamentario Catalán formularía pregunta al Gobierno en el Congreso de los Diputados sobre las previsiones gubernamentales en relación con el traspaso de competencias al Gobierno de la Generalidad de Cataluña en materia de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional<sup>38</sup>, respondida por el Gobierno en el siguiente sentido:

“Se señala que el Ministerio de Administraciones Públicas va a constituir con carácter inmediato una Comisión para la elaboración de un Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno Local, que aportará el marco de reflexión adecuado, con la implicación de todos los sectores públicos afectados, y que abordará de forma decidida todas las grandes cuestiones que afectan al mundo local. Siendo ese el momento en el que se podrán abordar, entre otros, asuntos como el solicitado relativo a la forma idónea de articular el ejercicio de las funciones reservadas a esos funcionarios públicos en el marco de un Estado descentralizado”<sup>39</sup>.

Quedaba claro que el modelo no estaba cerrado.

### 3. Uniformidad, inframunicipalismo y función pública local: la necesaria existencia del secretario-interventor

El modelo de nuestra función pública tiene mucho que ver con la realidad local en la que se inserta y esta se caracteriza sin lugar a dudas fundamentalmente por dos notas: inframunicipalismo y uniformidad. La doctrina se ha ocupado de denunciar los problemas derivados de ello y así Junquera González calificaba de extremo y manifiesto el “inframunicipalismo” español, poniendo de relieve las graves consecuencias que se derivan de ello como la carencia de recursos económicos, los graves problemas para desarrollar la mayoría de los recursos básicos, así como inexistencia de recursos humanos adecuados<sup>40</sup>. No obstante, para ser sincero habría que reconocer que el inframunicipalismo no es una característica propia y exclusiva del mapa territorial español, sino que, por el contrario, la han sufrido muchos países europeos, viéndose obligados a llevar a cabo una política de supresión y fusión de municipios, con la finalidad de reducir el número de municipios a sus justos tér-

38 BOCG. Congreso de los Diputados Núm. D-46 de 30/06/2004, p. 230.

39 BOCG. Congreso de los Diputados Núm. D-63 de 29/07/2004, p. 182.

40 JUNQUERA GONZÁLEZ, J., “La reforma y modernización de la Administración Local española (hacia una nueva descentralización administrativa”, en SAINZ MORENO, F. (dir), *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, INAP, 2004.

minos, y de impulso y fomento de la cooperación intermunicipal, en algunos casos con éxito y en otros sin él. Pero además España presenta la característica de poseer un mapa territorial extenso, complejo y desigual que dificulta esa política de fusión de municipios, fracasada por otra parte, impulsada desde hace años por el Estado. Sin embargo, la transformación de la Administración Local no puede llevarse a cabo de forma uniforme, pues las realidades locales son diferentes y requieren diferentes soluciones.

Sin embargo, pese a ello, tradicionalmente el legislador se ha enfrentado a nuestro régimen local desde la uniformidad, segunda de las características antes aludidas, estableciendo una estructura uniforme de nuestra función pública local en todo el territorio nacional, hasta el punto de que como indicó en su momento Castillo Blanco<sup>41</sup> la estructuración de la función pública española no ha variado sustancialmente de la existente con anterioridad a entrada en vigor de la Constitución de 1987, siendo el modelo de empleo público local el mismo que el establecido en las leyes franquistas de los años cuarenta<sup>42</sup>. Esto debe hacernos reflexionar a la luz de las tendencias del empleo público en el Derecho comparado sobre el dato de que la descentralización en esta materia es un elemento esencial en las reformas administrativas operadas, además de ser un principio constitucional de la organización administrativa española, pero esta descentralización no puede ser tratada de forma uniforme para todo el territorio pues no todas las entidades poseen una dimensión adecuada para gestionar de forma eficiente los recursos y las competencias que se le asignan.

Desde la propia Comisión para el estudio y preparación del Estatuto del Empleado Público, se destacó que era preciso afrontar la diversidad del empleo público no desde la uniformidad pues ello supondría introducir elementos de rigidez que repercutirían negativamente en la organización administrativa, sino desde una perspectiva más flexible, de forma que los legisladores y las propias Administraciones a través de su potestad reglamentaria puedan adoptar “las decisiones organizativas y de gestión que consideren más adecuadas a sus necesidades”<sup>43</sup>. Precisamente, la propia Comisión destacó la ne-

---

41 CASTILLO BLANCO, F., “art. 92”, en REBOLLO PUIG, M (dir), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.

42 La Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 abordó la estructura de la función pública local distinguiendo entre secretarios, interventores y depositarios (nombrados todos ellos por la Dirección General de Administración Local) y los funcionarios de Administración local, propios de cada Entidad.

43 MAP, *Informe de la Comisión de expertos para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*, abril 2005, p. 40.

cesidad de tener en cuenta las peculiaridades que afectan al empleo público en el ámbito de la Administración Local ya que las singularidades del régimen del empleo público de las Administraciones Locales se han regulado hasta ahora, sobre todo, en la legislación de régimen local y no en la de función pública<sup>44</sup>. No obstante, para entender el modelo local español debemos de partir de una innegable realidad, y es que siguiendo los esquemas revolucionarios franceses, las Cortes de Cádiz en 1812 establecieron un régimen local homogéneo en un Estado que heredaba del Antiguo Régimen una masa de ciudades, villas y aldeas agrupadas en torno a unos nueve mil municipios, de los que más de cincuenta por ciento tenían una población de menos de mil habitantes<sup>45</sup>. El profesor Parada Vázquez ha sido uno de nuestros administrativistas que ha denunciado el problema y estudiado tanto sus causas como consecuencias<sup>46</sup>. Así, señala el autor que:

“El mapa municipal [...] permanece hoy, para nuestra desgracia, en los términos del nacimiento del municipio constitucional [...]. A pesar de los intentos de reducción que se llevan a cabo en el siglo XX con unas u otras fórmulas, el número de municipios sigue en términos parecidos al de hace dos centurias. Y es que los municipios, una vez nacidos, se resisten a morir, antes por resistencia de los vecinos, ahora de la militancia de los partidos políticos, como hemos explicado, y siguen siendo muy numerosos los que no tienen más que un centenar de vecinos. Es lógico, por tanto, que, tanto en España como en Francia, el exorbitante número y, consiguientemente, la debilidad de los municipios se contrapesara con la falta de autonomía tanto política como administrativa, aunque existieran también otras razones, como la concepción unitaria de la soberanía. En este sentido, los rasgos que definen los Ayuntamientos liberales son la de estar regidos por reglas fijas y uniformes, sin posibilidad de estatutos particulares, la consideración del alcalde como autoridad del Estado y la doctrina de la minoría de edad que sujetaba todos sus actos y, en especial los de disposición de sus bienes y gestión del presupuesto, al control del Estado”<sup>47</sup>

La estructura territorial municipal es en nuestro país ciertamente preocupante dado el minifundismo municipal existente en muchas partes de nuestro territorio. Los datos son reveladores. Son 8.131 el número de municipios españoles en 2019, y si atendemos al criterio de población, de ellos 5.002

44 BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de Administración Local*, La Ley, 5ª edición, 2006, p. 1021.

45 BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., op. cit., p. 133.

46 Vid. PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho administrativo. Organización y empleo público*. Tomo II, 19ª edición, Marcial Pons, 2007, pp. 145 ss.

47 PARADA VÁZQUEZ, R., “La segunda descentralización...”, op. cit., p. 68.



tienen menos de 1.001 habitantes, es decir, un 61 % del total, de los que 3.923 tienen menos de 500 habitantes; 5871 tienen menos de 2001 habitantes y 6817 menos de 5001 habitantes, es decir, un 83 % del total de municipios. En el lado opuesto, solo 6 de los 8.131 eran zonas urbanas con una población de más de 500.000 habitantes. Además, la densidad de población de España, de 94 hab./km<sup>2</sup> en el 2019, menor que la de la mayoría de otros países de Europa Occidental y su distribución a lo largo del territorio es muy irregular. Un reflejo de esta situación la podemos encontrar en la Exposición de Motivos de la Ley de Régimen Local de Castilla y León:

“[...] Con este objetivo, la Ley afronta, en primer lugar, el aspecto relativo a las estructuras municipales, sin duda el más problemático, pues no puede olvidarse que Castilla y León es una Comunidad con una población de derecho algo superior a 2.500.000 habitantes, que se distribuye de forma muy desigual a lo largo de su geografía. Esta población, que representa aproximadamente el 6,5 % de la total del Estado, se distribuye en 2.247 municipios, que, a su vez, representan el 27,8 % del total de municipios de la nación. Por otra parte, del total de municipios en la Comunidad Autónoma solo 47 -2,09 %- disponen de una población de derecho superior a los 5.000 habitantes y el 86,27 % cuenta con menos de 1.000 habitantes, de los cuales 1.051 no superan los 250.

Los anteriores datos son reveladores de la grave situación municipal en la Comunidad, que se manifiesta, fundamentalmente, a través del gran número de municipios existentes, su dispersión geográfica y, demográficamente, de escaso tamaño, así como en clara regresión económica y administrativa.

Este declive de una densa y dilatada historia municipal ha convertido a Castilla y León, en el ámbito rural, en un amplio territorio despoblado, en el que más que asentarse sobreviven minúsculos núcleos de población con un gradual proceso de disminución y envejecimiento.

La mayoría de estos núcleos, aunque conservan su condición de municipios, son incapaces, por carecer de medios personales y materiales, de autogobernar sus intereses, resultando inviables desde la perspectiva de una satisfacción racional y moderna de sus propias necesidades colectivas que constituye la justificación formal y material de su existencia institucional.

En resumen, la amplitud de competencias frente a la escasez de recursos hace estéril el principio constitucional de autonomía municipal al no contar muchas Entidades Locales con otros medios financieros que las ayudas de otras Administraciones públicas”.

Poco se puede añadir a este acertado análisis sobre la situación de nuestras estructuras locales, ya que a pesar de la política de fusión desarrollada desde los años ochenta hasta la actualidad, lo cierto es que se ha observado paradójicamente un incremento anual constante del número de municipios

hasta llegar a la última cifra de los 8.112 municipios en el año 2010<sup>48</sup>. Ciertamente, la configuración municipal española apenas ha variado desde las Cortes de Cádiz, si se tiene presente que el número de municipios existentes en España se mantiene con pocos cambios desde 1812, aunque bien es verdad se realizaron algunos ajustes que en las décadas de los años 1960 y 1970 que vinieron a reducir el número de municipios en unos 1.200, quedando en 8.020 en 1980; sin embargo, a partir de la década de los ochenta del pasado siglo el número empieza otra vez a crecer hasta alcanzar la cifra anterior<sup>49</sup>.

Además, como se ha puesto de manifiesto, en un mapa local como el español caracterizado, como hemos podido ver, por una gran fragmentación y en el que tradicionalmente ha primado, como expresa Rodríguez Álvarez<sup>50</sup>, la noción de la representación de los intereses locales sobre el propio diseño de Entidades con las dimensiones necesarias para conseguir una capacidad gestora adecuada, la carencia de recursos humanos suficientes constituye sin lugar a dudas una característica común de nuestros Ayuntamientos pequeños y de buena parte de los medios. Precisamente, es en ese contexto donde se justifica principalmente la existencia de este colectivo de funcionarios do-

48 Fuente: INE. [www.ine.es](http://www.ine.es)

49 Parada Vázquez pone de manifiesto como en muchos Estados de nuestro entorno político se ha llevado a cabo con éxito una política de reducción de municipios. De esta forma, en la República Federal Alemana mediante una política de fusión que vino a reducir el número de municipios de 25000 a 2814, y lo mismo ha ocurrido en otros países como en Dinamarca, Suecia, Grecia, Gran Bretaña o Bélgica. Vid. PARADA VÁZQUEZ, R., “La segunda descentralización del Estado autonómico al municipal”, en PARADA VÁZQUEZ, R./FUENTETAJA PASTOR, J.A. (coord.), *Reformas y retos de la Administración de la Administración local*, Marcial Pons, 2007, p. 27. Precisamente este mismo autor ha señalado cual es, a su juicio, la causa principal del fracaso de toda esta política de reducción del número de municipios y que no es otra que “la supresión de cargos electos y la consiguiente pérdida de retribuciones para concejales y grupos políticos municipales que constituye una fuente nutricia para los partidos políticos”, quien concluye que “[...] a favor de la pervivencia del minifundismo municipal no militan ni la racionalidad administrativa ni el sentido común ni el ejemplo dado en otros países europeos, sino, básicamente, el egoísmo de los partidos políticos en cierto modo unidos por el sindicalismo municipal que supone la Federación Española de Municipios y Provincias. Cuanto más municipios más cargos electos retribuidos y más cuotas a ingresar en ese gran sindicato”. PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo...*, op. cit., p. 150.

50 RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. M., “La política de selección de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional”, *GAPP*, 16 (septiembre-diciembre 1999), p. 133.

tados de una cultura jurídico-administrativa común, y cuya misión esencial es garantizar la adecuada prestación de unas funciones esenciales en todo el territorio nacional y en todos los Ayuntamientos.

Efectivamente, el inframunicipalismo genera muchos problemas para la garantía de unos servicios adecuados a su población y, además, es innegable el dato de que la proximidad al vecino dificulta notablemente el ejercicio del principio de autoridad<sup>51</sup>. De esta forma, quienes trabajan día a día en la Administración local pueden comprobar cómo la disciplina urbanística, la disciplina en la circulación vial local, en el control del ruido o en la sanidad de los establecimientos públicos, etc., son competencias de muy difícil ejercicio cuando hay relación de amistad, parentesco o simple vecindad entre el que tiene que instruir el procedimiento sancionador o el que impone la sanción y la persona a la que se dirige la intervención administrativa. En este mismo sentido ha afirmado García Santuy que “Los Municipios pequeños han de tener autonomía de gestión, capacidad de influencia, decisión entre alternativas diversas, organización de lo más íntimo, pero carecen de distancia suficiente, de infraestructura, de medios, para ejercer el poder público”<sup>52</sup>. Este es un hecho que no podemos olvidar y que necesariamente ha de condicionar al legislador estatal o autonómico a la hora de regular nuestra Administración local y que se hace extensible también a la estructura del funcionariado local.

No obstante, a pesar de lo indicado anteriormente, lo cierto es que cualquier regulación que afecte a la estructura del personal de nuestras Entidades Locales debe respetar en todo caso la autonomía local en los términos que el Tribunal Constitucional ha interpretado y, en consecuencia, entre otros aspectos, debe contemplar que sea a cada Entidad Local a quien corresponda, en el marco de sus competencias, establecer los cuerpos, escalas y categorías al servicio de cada Corporación, sus respectivos conceptos retributivos y la determinación de los diferentes puestos de trabajo dentro de un mismo grupo. Y en el mismo sentido, deberá ser cada Entidad Local la que disponga lo concerniente a la determinación del número y régimen jurídico de su personal directivo y eventual. Ahora bien, de ningún modo podemos olvidar la previsión contenida en el art. 6.2 de la Carta Europea de la Autonomía Local, ratificada por España el 20 de enero de 1988 (BOE núm.47, de 24 de febrero de 1989), donde se establece que “El Estatuto de personal de las Entidades

---

<sup>51</sup> GARCÍA SANTUY, S., “¿Exceso de municipios en España?”, *El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados*, 11 (2008), p. 1970.

<sup>52</sup> *Ibídem*.

locales debe permitir una selección de calidad, fundamentado en los principios de mérito y capacidad, a este fin debe reunir condiciones adecuadas de formación, remuneración y perspectivas de carrera”.

Sin embargo, la realidad puesta de manifiesto por Bañón Martínez es que el tamaño de los municipios rurales no les permite reclutar o seleccionar personal altamente cualificado en la medida que carecen de medios financieros y personales necesarios para ello. Pero además otro aspecto a destacar es que en estos municipios las posibilidades de promoción y carrera de los funcionarios están claramente limitadas por la misma razón<sup>53</sup>:

“La fragmentación organizativa está así relacionada directamente con la naturaleza y dispersión de los recursos personales. En efecto, el ritmo de crecimiento del personal en estos municipios es menor que el del resto y el tipo de personal es predominantemente contratado, sin estabilidad, no funcionario. Ello quiere decir que las autoridades locales aplican una estrategia de reclutamiento que permite a las organizaciones prescindir del personal o emplearlo solo por un periodo de tiempo determinado. Ahora bien, en términos sociológicos ello significa la posibilidad de introducción en el sistema de cierto nepotismo, en todo caso de relaciones de clientela. En la medida en que existe el clientelismo surge la politización del proceso de reclutamiento del personal. Aunque esta politización no es nada similar al *spoils system*, pues el personal no cesa con el cambio de mayoría política local, ya que se cumple formalmente el sistema de mérito y se les proporciona de un *estatus* estable, mediante la consolidación legal de su relación con la Administración municipal”.

No obstante, un problema especial que se une al anterior es la carencia de personal administrativo y técnico mínimamente cualificado. Incluso en pequeños Ayuntamientos suele ser habitual el trabajo a tiempo parcial de algún vecino sin relación laboral formal, ante la imposibilidad económica de contratar profesionales fijos y ante la imposibilidad material de los secretarios-interventores de los Ayuntamientos a los que pertenecen de atenderlas<sup>54</sup>. Esta situación determina, en muchos casos, que la actuación administrativa de los pequeños municipios no se someta adecuadamente a los procedimientos y controles legalmente establecidos.

En efecto, la estructura administrativa del pequeño (y mediano) municipio es muy escasa, a veces de un solo funcionario, pero a menudo suficiente para cumplimentar los procedimientos administrativos básicos, y junto a él

53 BAÑÓN MARTÍNEZ, R., “Función Pública Local en España: Movilidad, carrera y profesionalización del personal”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 51 (1986).

54 MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M., “Los pequeños y medianos municipios ante la reforma del régimen local en España”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, 7 (2006).

aparece la figura del secretario-interventor que atiende en régimen de acumulación varios municipios y cuya existencia se considera esencial por los propios alcaldes, quienes suelen demandar sus servicios pues, además de sus funciones estrictamente legales, viene desempeñando *de facto* y desde siempre auténticas tareas gerenciales. Aquí precisamente cobra la figura del secretario-interventor una especial significación.

Atendiendo, pues, a las particularidades evidentes de la función pública local, desde la FEMP se manifestó en su día la conveniencia de que el Estatuto del Empleado Público incluyera un capítulo dedicado a los funcionarios locales en el que se regule por igual la situación de todos ellos frente a la legislación que puedan desarrollar las Comunidades Autónomas, para evitar con ello que la acción legislativa que en el futuro pueda desarrollarse por las Comunidades Autónomas sobre esta materia genere situaciones de desigualdad entre las funciones públicas locales. Propuesta muy acertada que no se vio reflejada en el texto finalmente aprobado por las Cortes Generales, pero que evidencia la preocupación de la FEMP y su interés de garantizar un régimen uniforme en todo el territorio español, pero este régimen uniforme no supone necesariamente un *uniformismo* aplicable a todas nuestras Entidades Locales independientemente de su estructura, uniformismo que precisamente ha caracterizado al régimen local español<sup>55</sup>

---

55 La propia Exposición de Motivos de la Ley 57/2003 da buena cuenta de ellos al señalar que: “En segundo lugar, el régimen local español se ha caracterizado tradicionalmente, como ya se ha destacado, por un excesivo uniformismo, heredero del modelo continental de Administración local en el que se inserta de manera evidente. Esta tendencia ha supuesto que, con la salvedad del denominado régimen de Concejo abierto, propio de los municipios de muy escasa población, haya existido y exista esencialmente un régimen común, que, con escasas singularidades que tienen en cuenta la dimensión demográfica, configura un modelo orgánico-funcional sustancialmente similar para todos los municipios, siendo prácticamente igual para los que apenas superan los 5.000 habitantes como para los que tienen varios cientos de miles e incluso millones .../.. De este uniformismo se han resentido singularmente las mayores ciudades españolas, que han venido reclamando un régimen jurídico que les permitiera hacer frente a su enorme complejidad como estructuras político-administrativas. De hecho, el gobierno urbano no ha recibido hasta ahora un tratamiento específico suficiente en nuestro ordenamiento jurídico, como consecuencia de ese tradicional tratamiento unitario que ha caracterizado a nuestro régimen local. En la legislación de régimen local del sistema político anterior se preveía la posibilidad de un régimen especial de Carta, que quedó prácticamente inédita, estableciéndose no obstante mediante Leyes especiales de 1960 y de 1963 los regímenes especiales de Barcelona y Madrid, respectivamente, que no contenían realmente grandes innovaciones, limitándo-

#### 4. La escala de funcionarios con habilitación de carácter nacional. Su naturaleza y justificación

Precisamente en el contexto que se acaba de exponer es donde se justifica principalmente la existencia de este colectivo de funcionarios dotados de una cultura jurídico-administrativa común, de una formación y de unas garantías de independencia e imparcialidad reconocidas por el propio Estado, al menos en un plano teórico, cuya misión esencial es asegurar la adecuada prestación de un conjunto de funciones que se consideran esenciales para el correcto funcionamiento de la Administración en todo el territorio nacional. De esta forma, la denominada Escala de habilitación nacional tiene un estatuto propio y diferenciado del resto de los funcionarios locales, recogido en la LRBRL y en el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. La propia Comisión de Expertos para la redacción del EBEP destacó su singularidad, que radicaba en la misión legalmente encomendada a estos funcionarios y en la necesaria independencia de debían poseer para el ejercicio de su actuación profesional, pues “estos funcionarios tienen por misión realizar un control interno, profesional e independiente de legalidad y

---

se, sustancialmente, a reforzar la figura del Alcalde, a crear la figura de los delegados de servicio, a consagrar la división territorial en distritos y a operar ciertos retoques en el régimen hacendístico. El establecimiento del sistema democrático en España, y la instauración del denominado «Estado de las Autonomías», conllevó un reparto competencial en materia de régimen local en el que el Estado se reserva la legislación básica en la materia, correspondiendo a las comunidades autónomas la legislación de desarrollo. En este contexto, la LRBRL, como ya se ha destacado, vino, por una parte, a mantener el tradicional criterio uniformista de nuestro régimen local, y si bien prevé la posibilidad de regímenes especiales, no regula directamente ninguno, salvo las líneas esenciales del Concejo abierto, limitándose, por una parte, en cuanto a los regímenes especiales de Madrid y Barcelona, a declararlos vigentes en cuanto no se opusiesen, contradijesen o resultasen incompatibles con la nueva ley básica estatal, y, por otra, a atribuir a las comunidades autónomas la regulación de las áreas metropolitanas. En definitiva, contemplado globalmente y teniendo en cuenta el conjunto de municipios españoles de gran población, no puede decirse que el régimen jurídico local haya respondido hasta ahora en un grado suficiente a las necesidades específicas de los municipios altamente poblados y se hace, pues, necesario, en el marco de las competencias del Estado, que en esta materia se ciñen a la regulación del régimen básico local, abordar las necesarias reformas normativas que den respuesta a las necesidades experimentadas por el municipalismo español, para poder hacer frente a las mismas en el contexto de una sociedad dinámica y en constante evolución”.

económico-financiero de las Entidades Locales. Estas funciones son imprescindibles en todo caso y difícilmente pueden garantizarse en las Entidades Locales de menor dimensión si no es por medio de funcionarios de carrera dotados de un estatuto que proteja su imparcialidad. Dicho lo cual, la regulación de este tipo de personal constituye, más bien, una pieza importante y diferenciada del régimen local, por lo que la Comisión considera oportuno que sea la legislación correspondiente la que aborde su estatuto propio, como ha sucedido hasta ahora<sup>56</sup>. La necesidad de contar con funcionarios dotados de una especial cualificación desde una perspectiva de profesionalidad y de neutralidad y con un rol común identificable en la dirección de las organizaciones<sup>57</sup>, confirma que la reserva de funciones a la escala no obedece solo unos antecedentes históricos propios de la evolución de nuestra función pública local, ni a una concreta articulación circunstancial, sino a una necesidad estructural de las organizaciones locales en general. Como prueba de ello en Estados con sistemas de gobierno local diferentes existe una o varias figuras claramente identificables a nuestros funcionarios con habilitación de carácter estatal que realizan las funciones que en España se atribuyen hoy en día a los secretarios e interventores municipales.

Pero no ha sido solo el Tribunal Constitucional quien ha justificado y alabado la opción por este modelo, también ha sido reconocido por el propio Tribunal de Cuentas en la *Moción relativa a las posibles soluciones legales y administrativas para que las Entidades locales rindan sus cuentas de forma completa y en los plazos legalmente, incorporada* a la Resolución de la Comisión Mixta de las Cortes Generales para las relaciones con el Tribunal de Cuentas de 28 de septiembre de 2004 (BOE de 18 de enero de 2005), así como distintas resoluciones de la propia Comisión Mixta (cabe destacar las publicadas en BOE de 21 de mayo de 2002 y 28 de enero de 2004 por las que se aprueban los informes de fiscalización de diversos Ayuntamientos) que han puesto de manifiesto que las irregularidades o deficiencias en el control interno de las Entidades locales tienen su origen, en gran parte de los casos, en la inadecuada cobertura de las plazas de secretario, interventor y tesorero.

Por consiguiente, la existencia de este peculiar régimen se fundamenta en la garantía de independencia y objetividad en el ejercicio de sus funciones, ya que estos funcionarios no ejercen funciones propias de la ejecución de polí-

---

<sup>56</sup> MAP, *Informe de la Comisión de Expertos para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*, 25 de abril de 2005, p. 37.

<sup>57</sup> Vid SSTC 214/1989, 25/1983, 235/2000 y 76/2003.



ticas públicas municipales, si no funciones ligadas a la actividad de control de legalidad, de fiscalización, de manejo y custodia de caudales públicos y de recaudación. La reserva de estas funciones a un Cuerpo concreto de funcionarios especialmente cualificados y dependiente de otra Administración es una opción constitucionalmente legítima según la propia doctrina del Tribunal Constitucional recogida en la citada STC de 21 de diciembre de 1989 que viene a establecer que el modelo de *Cuerpos Nacionales*, desde una perspectiva constitucional, tiene únicamente el soporte de la Ley sin que tenga un vínculo constitucional y excluyente de otras fórmulas de ordenación de la función pública local<sup>58</sup>. En definitiva, como indica Palomar Olmeda “Son, por tanto, criterios de oportunidad y de modelo los que aconsejan o no el mantenimiento del esquema histórico o la ruptura del mismo en función de lo que cada uno considera en relación con la gestión de los intereses locales”<sup>59</sup>. De hecho, este autor destaca que desde un plano de valoración de oportunidad,

---

58 “Este Tribunal Constitucional, en su Sentencia 25/1983, de 7 de abril, ya afirmó –con anterioridad, incluso, a la aprobación de la LRBRL– que «ha de considerarse como básica dentro del ordenamiento jurídico actualmente vigente la existencia de los Cuerpos de funcionarios citados (secretarios, interventores y depositarios de Fondos de Administración Local) como Cuerpos de carácter nacional y la selección de los funcionarios dentro de los citados cuerpos» (FJ 4.º). Es cierto que la LRBRL formalmente ha suprimido dichos Cuerpos, si bien esa supresión ha ido acompañada de la calificación como «funciones necesarias en todas las Corporaciones Locales» la de «Secretaría» y las de «control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y la contabilidad, tesorería y recaudación», quedando las mismas reservadas «a funcionarios con habilitación de carácter nacional» (art. 92,3.º). Por ello, de acuerdo con la doctrina de la sentencia constitucional que se acaba de citar, no hay lugar sino a reconocer como válida y ajustada plenamente a la Constitución la decisión del legislador estatal que, al amparo del art. 149.1.18.ª de la norma fundamental, ha fijado como básicas –y, por tanto, necesarias en todas las Corporaciones Locales– determinadas funciones que, por su propia naturaleza quedan reservadas a determinados funcionarios con un específico grado de formación. Ese carácter básico, al servicio de garantizar de manera generalizada en todas las Administraciones Locales el correcto desempeño y desenvolvimiento de cierto elenco de funciones que, por su trascendencia misma, rebasan el estricto interés local y, más aún, autonómico, justifica, asimismo, que el Estado asuma, con plenitud de facultades, la fijación de los correspondientes programas de selección y formación de los funcionarios habilitados” (STC 214/1989).

59 En este sentido véase PALOMAR OLMEDA, A., “Funcionarios con habilitación de carácter estatal (Disposición Adicional Segunda)”, *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, obra colectiva dirigida por REY GUANTER. S., La Ley, 2008, p. 957.



se podría plantear la existencia de un problema recurrente a la hora de una u otra opción organizativa, y este no es otro que “el de la propia madurez de la Corporaciones Locales desde una perspectiva de entes de gestión pública”<sup>60</sup>. Y es precisamente aquí donde se centra toda la problemática de un modelo de función pública en el que Administraciones distintas de aquellas en las que van a prestar sus servicios y que asumen, además, determinados facultades de tutela y se reservan la selección, formación y gestión de determinados funcionarios que, por otra parte, son los que desempeñan las funciones más importantes de las Entidades Locales.<sup>61</sup>

Dicho lo anterior, la Escala de funcionarios con habilitación de carácter estatal se configura como una escala única de naturaleza *estatal*. Como punto de partida, han de conceptuarse como funcionarios locales, de gestión estatal; de hecho, siempre han tenido este carácter a pesar de mantener una relación de servicios con la Administración del Estado, nada incompatible con su conceptualización como funcionario local, sino todo lo contrario; en segundo lugar, no podemos olvidar que estos funcionarios se integran en la función pública local con la que mantienen no solo una relación de carácter orgánico, como tradicionalmente se ha señalado, sino también una innegable relación de servicios que por otro lado comparte con el Estado y las Comunidades Autónomas. Precisamente, siguiendo a López Benítez es la idea de titularidad compartida de potestades la que mejor explica desde un punto de vista dogmático la complejidad que posee la relación jurídica de este tipo de funcionarios, ya que a su juicio “la tradicional distinción entre relación orgánica y de servicios acaba en la mayoría de las ocasiones, en una pura petición de los principios en donde resulta muy difícil adscribir con seguridad concretos aspectos de la relación funcional en uno u otro tipo de relación”<sup>62</sup>. En este sentido, existe alguna sentencia señalada por este autor que corrobora su tesis, en concreto se refiere a la STSJ de Castilla y León de 31 de enero de 2007 donde, en su F.J. 4, donde se señala que:

“Si es así no parece, sino que la competencia para la iniciación del procedimiento y adopción de tal medida suspensiva, ya en fase inicial del procedimiento, no pueden co-

---

60 PALORMAR OLMEDA, A., “El modelo de función pública local: Algunas reflexiones sobre su presente y futuro”, *Revista de Estudios de la Administración local*, 291 (enero-abril 2003), p. 834.

61 MARTÍNEZ MARÍN, A., “Funcionarios con habilitación...”, op. cit., p. 119.

62 Vid. LÓPEZ BENÍTEZ, M., *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*, Civitas, 1994, pp. 180-182.

responder sino los órganos de la Administración del Estado a que se refiere el transcrito apartado 2 de la Ley, y ello sin perjuicio de que en otras hipótesis de menor entidad la competencia corresponda al alcalde de la Entidad Local, mas no en casos como en los analizados, ya que ello podría suponer una intromisión en aspectos que trascienden a la competencia municipal, pues no hay que olvidar que los funcionarios de habilitación nacional, aun integrados orgánicamente de forma plena en la entidad local, en determinados aspectos, en cuanto a las condiciones de ejercicio del cargo, como son los de la habilitación para su desempeño, y también la separación del mismo, se encuentran cohesionados con ejercicio de competencias estatales, que fiscalizan y condicionan el ejercicio de las funciones que corresponden a las entidades locales en esta materia, de forma tal que en estos casos se ha llegado en ocasiones a hablar de que existía una disociación entre la relación orgánica y la relación de servicios, lo que se enuncia como expresivo del concepto que se quiere desarrollar, pues parece difícil en la actualidad que pueda conceptualmente aplicarse esta distinción de ambas relaciones con distintas administraciones. En todo caso tales competencias estatales, en aspectos que trascienden a las municipales, se pueden ver condicionadas con la iniciación de expedientes asociados a la suspensión cautelar de funciones, por incidir en las condiciones de habilitación o privación o suspensión de la misma que solo corresponde a la Administración del Estado”.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 37/2002, de 14 de febrero, analizó el contenido del derogado art. 92.3 de la LRBRL desde el punto de vista de su constitucionalidad<sup>63</sup>. El precepto enumeraba, como hoy hace el art. 92 bis de la LRBRL, en su primer inciso, una serie de funciones que expresamente califica como públicas y cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente al personal sujeto al estatuto funcionarial. Como hemos visto, tales funciones son las que implican ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y las de contabilidad y tesorería, las cuales, de conformidad con lo dispuesto en el art. 92.3 LRBRL (referencia que hoy entenderíamos hecha al art. 92 bis), son funciones públicas necesarias en todas las corporaciones locales y cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios con habilitación de carácter nacional. Pero este catálogo inicial se completaba, en el segundo apartado del precepto con la consideración de que también son funciones públicas y, por lo tanto, habían de ser desempeñadas por personal sujeto al estatuto funcionarial, “en general, aquellas que en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios

---

63 Comenta esta Sentencia PALOMAR OLMEDA, A., “Un giro inesperado en la evolución de la normativa básica de la función pública: la STC 37/2002, de 14 de febrero 2002”, *Boletín Aranzadi Administrativo*, 11 (2002).

para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad o independencia en el ejercicio de la función”. Lo que en ningún caso se cuestionaba en la Sentencia citada, por ser una cuestión resuelta, es la constitucionalidad del modelo de reserva a favor de la Escala de habilitación nacional. De esta forma, la LRBRL viene a establecer las funciones públicas necesarias que han de ser prestadas en todas las Entidades locales, funciones que han de ser desempeñadas necesariamente por funcionarios con habilitación nacional con carácter excluyente, efectuando un blindaje a favor de estos funcionarios hasta el punto de que en los casos de que el puesto no cuente con un titular, la vocación de la legislación local es que se acudan a fórmulas de provisión temporal en las que se prima su provisión por habilitados nacionales y solo si esto último no es posible, es cuando se permite que provisionalmente sean cubiertas por funcionarios propios o personal interino.

Por otra parte, y siguiendo a Martínez Marín, la LRBRL protegía de forma diferenciada las funciones públicas necesarias para los secretarios, por un lado, y para los interventores y depositarios, por otro lado. En realidad esta diferenciación es fruto de la división en Subescalas de la habilitación nacional, para hacerla coincidente con la tradicional diferenciación entre las funciones propias de los secretarios y las de fiscalización económico-financiera, contabilidad y tesorería, propias de interventores y depositarios. En todo caso, el blindaje era incondicional cuando se trataba de funciones reservadas a los secretarios y a los interventores; sin embargo, en el caso de los depositarios (Tesoreros) el Estado se reservaba *la llave* para abrir la mencionada reserva a favor de concejales o funcionarios no habilitados<sup>64</sup>. La estructura del modelo de la habilitación estatal se realiza en torno a una única Escala integrada, a su vez, por tres Subescalas en la que se integran los funcionarios (secretarios, interventores y Tesoreros) que ejercen las funciones calificadas como necesarias, y reservados a ellos en razón de garantías de objetividad, imparcialidad e independencia en su ejercicio. En este sentido, ha señalado Fanló Loras que “No se trata de una simple asignación de funciones a una categoría específica de funcionarios. Significa el reconocimiento de responsabilidad administrativa que lleva aparejado el reconocimiento de unas funciones específicas a una categoría de funcionarios, con todas las consecuencias derivadas de ello: en primer lugar, tiene atribuida la dirección de los servicios encargados de su realización (art. 1.3 RFHN); en segundo lugar, estos funcionarios com-

---

64 MARTÍNEZ MARÍN, A., *Funcionarios locales con habilitación. Pasado, presente y futuro*, Tecnos, Madrid, 1999, p. 139.

prometen su responsabilidad personal si el desempeño de la función a ellos reservadas no se ajusta a la legalidad (art. 169 LRHL; arts. 60 y 225 ROF). La reserva de funciones tiene por objeto garantizar «la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función»... El estatuto jurídico de estos funcionarios queda protegido y garantizado por su carácter de cuerpo estatal”<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> FANLO LORAS, A., *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, CEC, Madrid, p. 528.

## EPÍLOGO

Con los Reglamentos de Calvo Sotelo de 1924 y 1925 se configura el inmediato precedente de los actuales funcionarios de habilitación estatal, produciéndose un importante cambio del colectivo en relación con la normativa anterior. A partir de este momento, se inicia un proceso de progresiva estructuración del modelo de Cuerpos Nacionales, asignándoles cada vez más funciones y cometidos y consolidando a los secretarios, interventores y depositarios como las figuras claves de la vida municipal española hasta prácticamente finales del siglo XX. El sistema de la Función Pública local fundamentado en la existencia de los Cuerpos Nacionales resistió dos mutaciones políticas importantes representadas por la implantación de la República de 1931 y por la dictadura franquista, que bien supo servirse de ellos como mecanismo de control político de los Ayuntamientos pero, sin embargo, fue incapaz de resistir los principios fundamentales sobre los que se construye el nuevo régimen local tras la aprobación del texto constitucional de 1978.

Hasta el Estatuto Municipal de 1924, la legislación de régimen local española solo contemplaba los empleos de secretario, contador y depositario, sin mencionar, salvo referencias muy excepcionales (como la figura de los oficiales mayores, archiveros o el secretario particular del alcalde) a los restantes empleados de los ayuntamientos. De esta forma, parece que la legislación solo quería prestar atención a aquellos funcionarios que constituyen la élite de todo el personal de la Administración local, con manifiesto olvido de los demás empleados municipales. Por otra parte, respecto de los funcionarios integrados en los Cuerpos Nacionales la gran novedad radica en el protagonismo que asume la Administración del Estado en todo lo relativo a su selección, nombramiento y régimen jurídico. Conviene precisar, no obstante, que no fueron, como hemos visto anteriormente, los Estatutos de 1924 y 1925 los que impusieron la necesidad de superar un examen oficial convocado por el propio Estado para poder acceder a los empleos de secretarios o contadores. El legislador pronto fue consciente de la necesidad de elevar la formación y cualificación de aquellos que van a tener a su cargo la dirección de la administración municipal. En este sentido, fue la legislación progresista de 1856 y moderada de 1865 las que establecieron la necesidad de que los secretarios y los contadores tuvieran como requisito esencial la obtención de un certificado de aptitud, de un “pacet”, expedido por el Estado tras la superioración de un

examen, para poder acceder a los empleos de secretarios y contadores. La implantación de este examen centralizado en Madrid y la necesidad de obtener un certificado de aptitud expedido por el Ministerio de la Gobernación contribuirían sin lugar a dudas a la creación de una conciencia corporativa en el colectivo de secretarios y contadores, que a partir de entonces van a aspirar a su integración en la función pública del propio Estado como Cuerpo Nacional.

Estas medidas contribuyeron no solo a elevar el nivel de formación y cualificación de todo el colectivo, sino además a limitar la libre disponibilidad de las Corporaciones locales para nombrar y cesar a los secretarios y contadores, favoreciendo al mismo tiempo el fortalecimiento del colectivo y la conciencia corporativa en quienes integraban el colectivo de secretarios de ayuntamientos. Como ha expresado Martínez Marín, aquí radica la resistencia de los partidos políticos a institucionalizar a exigencia de la habilitación y perder la competencia de libre nombramiento y cese de estos colectivos<sup>1</sup>, y por esto había que esperar al momento político oportuno que permitiese vencer la resistencia de un importante sector político, reacio a ver como los secretarios de Ayuntamiento incrementaban su poder en las Corporaciones locales en detrimento de la autonomía local y de su propia autoridad de los alcaldes. Este momento fue la dictadura de Primo de Rivera.

En este contexto, la necesidad de profesionalizar la Administración fue, junto con la reivindicación corporativa, determinante para la creación de los Cuerpos de secretarios, interventores y depositarios. Su régimen jurídico ofrece los siguientes rasgos definitorios:

a) Queda consumada la distinción entre los funcionarios integrados en los Cuerpos de Secretarios, Interventores y Depositarios, y los restantes empleados municipales y provinciales, constituyendo los primeros la élite funcional de la Administración local que asume todas las funciones administrativas de relevancia de las Corporaciones locales. El fundamento de esta distinción lo constituye una reserva de funciones a favor de aquellos, cuyo soporte está en la necesidad de garantizar el correcto funcionamiento de nuestra Administración. Por este motivo el Estado asume la competencia de formar y seleccionar a estos funcionarios.

b) Estos funcionarios, como decimos, se integran en Cuerpos Nacionales y en Colegios profesionales obligatorios de ámbito provincial y nacional, con

---

<sup>1</sup> MARTÍNEZ MARTÍN, A., “La reforma 2003 de los funcionarios locales con habilitación estatal”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, 291 (enero-abril 2003), p. 659.

la excepción de los funcionarios navarros que, en virtud de la Ley Paccionada de 1841, se integran en su propio régimen local. Esto va a reforzar la imagen corporativa de los secretarios, interventores y depositarios, y facilita su control por parte del Estado.

c) El ingreso en la función pública de los secretarios, interventores y depositarios se realiza a través de dos fases claramente diferenciadas. La primera de ellas consiste en la superación de un examen (oposición) que se realiza en Madrid ante un tribunal nombrado por la Dirección General de Administración. Tras la obtención de una habilitación o certificado de aptitud que expide el Ministerio de la Gobernación y que supone la integración en el Cuerpo correspondiente, el aspirante estaba facultado para participar en los concursos que convocan las respectivas Corporaciones locales para la provisión de sus plazas vacantes que se anuncian en la *Gaceta* para su general conocimiento y al que pueden acceder todos los integrantes del Cuerpo de la categoría correspondiente.

d) Otro de los rasgos configuradores de este sistema de función pública local basado en la existencia de Cuerpos Nacionales es su uniformidad. De esta forma, se configura al secretario como de existencia preceptiva en todas las Entidades que dispongan de medios económicos para su sostenimiento, y se posibilita la agrupación de Entidades a los efectos de mantener a un secretario en común. Lo mismo ocurre con los interventores y depositarios cuando las Entidades alcancen un determinado nivel presupuestario.

e) Por último, con los Estatutos municipal y provincial quedan perfiladas las funciones de los secretarios, interventores y depositarios. Entre ellas merece destacar la función de advertir preceptivamente de la posible ilegalidad de los acuerdos a adoptar por los órganos locales, colegiados o unipersonales, y en el caso de que estos se adoptasen debían comunicar al gobernador civil la certificación del acuerdo o resolución adoptada y la advertencia de ilegalidad formulada. Esto convierte a los secretarios e interventores en verdaderos garantes de la legalidad de la actuación de las Corporaciones locales y en instrumentos que el poder central introduce en la organización municipal y provincial para controlar su actuación, a fin de que esta se ajuste a la más estricta legalidad.

Quedan así perfilados durante las dictaduras de Miguel Primo de Rivera y de Dámaso Berenguer los rasgos característicos y definitorios de los Cuerpos Nacionales de Administración Local, integrados por secretarios, interventores y depositarios, y al que se suma posteriormente los directores de bandas

de música. En este sentido, señalan Castelao y D'Anjou que “con la aparición de los Estatutos Municipal y Provincial de Calvo Sotelo el panorama cambia de signo. Se busca la estabilidad para lograr eficacia y se promueve unos cuerpos concretos: los de secretarios, interventores y, más tarde, el de depositarios. La razón de esta corporativización selectiva, se debe a circunstancias propias de la Administración local, que no tienen paralelo necesario con el Estado. Se trata sencillamente de que los funcionarios fiscalizan al ente al que sirven. Calvo Sotelo se percata de que para ejercer tal fiscalización honestamente, no basta con una simple estabilidad jurídico-estatutaria, sino que es precisa una independencia total de servicio. Por ello, se orienta la creación de estos Cuerpos, a un alcance nacional. Solo de esta manera, con el apoyo del Ministerio por un lado y del Cuerpo por otro, puede el funcionario -al menos teóricamente- fiscalizar a la entidad de que orgánicamente depende”<sup>2</sup>. Este es el sistema de funciones reservadas y Cuerpos Nacionales de Administración Local instaurado por los Estatutos municipal y provincial, sistema que la II República mantiene y la dictadura franquista depura y estataliza.

Desde principios del siglo XIX se observa un proceso de progresivo fortalecimiento del papel de los secretarios, como piezas básicas de la burocracia municipal, pasando inicialmente del carácter electivo del cargo hasta configurar un autentico Cuerpo funcional cualificado por su formación, que se configura como el elemento central de toda la administración municipal. Este modelo, fruto en última instancia de la necesidad de articular mecanismos de control en las estructuras locales, sufre una primera embestida con la Ley de Bases de Régimen Local del año 1985 que implícitamente suprimía los mismos, reconvirtiéndolos en funcionarios con una denominada *habilitación de carácter nacional*. Pero el cambio no era solo semántico, pues sus funciones, en particular las del secretario de Ayuntamiento, resultaban seriamente menguadas. No obstante, pese a las presiones de determinados sectores políticos, el Estado retuvo un núcleo de elementos esenciales que permiten hablar *de facto* de verdaderos Cuerpos Nacionales: su selección, su formación, su régimen disciplinario y, en general, todo lo relativo a su relación de servicios. Se trataba, de un retorno al modelo creado por los Estatutos de 1924 y 1925, previo a su estatalización por el régimen franquista en la década de los años cuarenta del pasado siglo.

De esta forma, se produce de un primer punto de inflexión en el devenir

---

2 CASTELAO RODRIGUEZ, J./D'ANJOU GONZÁLEZ, J., *Manual de Personal al servicio de las Entidades locales*, Barcelona, 1996, p. 157.



de este colectivo funcional, evidenciándose en su regulación algunas disfuncionalidades que serán el origen de muchos de los problemas que, con el paso del tiempo, irán aflorando y enquistándose. En efecto, la evolución de lo que hoy conocemos como habilitados nacionales (secretarios, interventores y tesoreros) se caracteriza históricamente por un proceso de progresiva estatalización de la selección de estos funcionarios. Estos antecedentes históricos sirven para situar adecuadamente la problemática que plantea su reclutamiento y para justificar, al mismo tiempo, el actual modelo de la habilitación nacional. De esta forma, el Estatuto de Primo de Rivera, punto de arranque de lo que podríamos considerar los antecedentes inmediatos de los actuales habilitados, partía de una fundamentación de peso para atribuir al Estado la selección de los secretarios e interventores municipales, estableciendo una oposición con un temario común y regulando un procedimiento detallado para el acceso a la función pública municipal en estos puestos de trabajo. Como decimos, esta estatalización de la selección de los Cuerpos Nacionales de Administración Local estaba evidentemente justificada por el hecho de que estas figuras funcionariales se estaban convirtiendo en personal de confianza o, si se prefiere, de *botín* de las autoridades que regían en cada municipio, desvirtuándose el sentido de una figura histórica que asumía las más altas responsabilidades en la gestión municipal. En definitiva se trataba de una de las medidas adoptadas por la dictadura de Primo de Rivera para poner fin al caciquismo, como forma distorsionada de gobierno que fundamentaba el clientelismo político y que se consolidaría en España durante la Restauración (1874-1923).

Sin embargo, debemos considerar que la verdadera estatalización de estos Cuerpos Nacionales se produce, como vimos, en el año 1942, pues hasta este momento los Ayuntamientos eran competentes para nombrar a quienes estaban en posesión de esa habilitación obtenida tras la superación de la oposición e ingreso en un escalafón estatal. En efecto, es en ese año, con la modificación del reglamento de Cuerpos Nacionales, cuando la Administración central asume el nombramiento de los secretarios e interventores en los Ayuntamientos. Este modelo permanece inalterado hasta la Constitución de 1978. Tras algunas reformas parciales de su régimen jurídico, es con la LRBRL cuando se establece la Escala de *los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional*, que viene a sustituir a los Cuerpos Nacionales, aunque en la práctica supone la perpetuación de los mismos. Hay que reconocer que un aparato burocrático heredado del franquismo no

inspiraba mucha confianza en los nuevos cargos públicos electos, pues los secretarios, el interventores y el tesoreros eran vistos como elementos ajenos e incómodos, tanto por la naturaleza de sus funciones, esencialmente fiscalizadoras de la actividad de la Corporación, como por tratarse de funcionarios sobre los que los Ayuntamientos no disponían de facultades ni de selección ni de provisión. La tensión era casi inevitable entre unos gestores públicos que hacían de la gestión y de la eficacia *la bandera* de su política, pasando, en algunos casos, por encima de lo dispuesto en las leyes, y unos funcionarios encargados precisamente de velar por el respeto de aquellas leyes y que, además, tenían atribuida la dirección de los servicios administrativos de la Corporación<sup>3</sup>.

La denominada *habilitación* se configura como un proceso gestionado por la Administración del Estado, mediante el cual los aspirantes que lo superen acceden a una Escala diferenciada de las de Administración General y Especial, en las que se estructura la función pública local, denominada *Escala de funcionarios con habilitación de carácter nacional*. Hasta la reforma operada por la Disposición Adicional segunda del EBEP, la selección, formación y habilitación de los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional era una competencia atribuida al Instituto Nacional de Administración Pública, organismo autónomo adscrito al extinto *Ministerio de Administraciones Públicas*; y, si bien la convocatoria, las bases y los programas eran aprobados reglamentariamente por la Administración del Estado, se preveía en la propia LRRL la posibilidad de descentralizar territorialmente las pruebas selectivas para el acceso a los cursos de formación, así como la posibilidad de delegar en los Institutos y Escuelas de funcionarios de las Comunidades Autónomas la realización de los mismos. Tras el EBEP, se atribuía esta competencia a las Comunidades Autónomas, siendo estas las responsables de la convocatoria y gestión de los procesos selectivos. Sin embargo, el modelo diseñado por el

---

3 SÁNCHEZ MORÓN, M., *Análisis del proceso que llevó al establecimiento de la escala de funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional en la Ley reguladora de las bases del régimen local*, Ponencia desarrollada en el Instituto Nacional de Administración Pública, 1999, p. 5. Este autor resume los pareceres de los diversos partidos políticos y asociaciones durante el proceso de aprobación de la Ley. Entre ellas destacó la de la Federación española de municipios, partidaria de que las Administraciones locales seleccionaran a todo su personal, que las funciones de Secretaría, Intervención y Depositaria fueran ejercidas por quienes decidiera el Pleno de la Corporación y que el Alcalde o Presidente pudiera designar libremente a las personas que considerara idóneas para desempeñar funciones directivas.

EBEP resultó ser un rotundo fracaso, volviendo el Estado a recuperar, a través de la ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, las competencias de selección y provisión de estos funcionarios, iniciándose a partir de este momento un proceso de progresivo fortalecimiento de las funciones atribuidas a estos funcionarios que se concretó en el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo.

En todo caso, el acceso a la función pública de estos funcionarios tradicionalmente quedaba articulado a través de dos fases bien diferenciadas: la obtención de la denominada habilitación estatal y el ingreso en la función pública propiamente dicho. De esta forma, la superación del proceso selectivo (integrado por la oposición y el curso selectivo) no supone la adjudicación concreta de un determinado puesto de trabajo, sino que otorga una denominada habilitación que, en definitiva, supone el reconocimiento oficial de la aptitud para ejercer determinadas funciones públicas reservadas y permite a quien la obtiene participar en los distintos procedimientos de provisión de puestos de trabajo que se convoquen, tras lo cual se producirá el efectivo ingreso en la función pública local. Por tanto, solo los individuos que obtienen la habilitación están legitimados para participar en los concursos de méritos convocados por las Corporaciones Locales o, en su caso, por la Administración del Estado, para la provisión de plazas o puestos de trabajo reservados a estos funcionarios en las plantillas de cada Entidad local. Ciertamente, el modelo de selección establecido por la LRBRL, como expresa López Benítez<sup>4</sup>, constituye un modelo bastante clásico que recuerda a grandes rasgos al sistema de selección que se implanta en nuestro país para ciertos Cuerpos y que perdura hasta bien entrado el siglo XX, por influencia del modelo napoleónico de función pública.

Debemos considerar que las funciones reservadas que la Ley de Bases de Régimen Local encomienda a los funcionarios de habilitación de carácter nacional cumplen una doble misión: Por un lado, la de garantizar en todo el territorio español, teóricamente hasta en el más pequeño y recóndito municipio, unas funciones esenciales como son las de fe pública, asesoramiento legal preceptivo y la fiscalización de la gestión económica y presupuestaria, estas funciones se consideran básicas, esenciales y por tanto necesarias en todas las Corporaciones locales, sin excepción; pero además, hacerlo con aplicación de

---

4 LÓPEZ BENÍTEZ, M., “Capítulo III. Selección y formación de los Funcionarios de Carácter Nacional”, en REBOLLO PUIG, M. (dir), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*, Tirant lo Blanch, 2007, p. 2652.

unos parámetros básicos que garanticen su uniformidad y homogeneidad en todo el territorio estatal. Resulta obvio indicar que el adecuado ejercicio de las mismas exige grandes dosis de objetividad, imparcialidad, independencia y, por supuesto, neutralidad política, por parte de aquellos a los que legalmente se les encomienda esta responsabilidad, al tiempo que requiere que se arbitren mecanismos que impidan que el político pueda interferir en el correcto desarrollo de la fiscalización y control de su actuación. El objeto último del sistema diseñado es el de alejar al funcionario de la posible influencia que sobre él pueda ejercer la clase política a la que debe fiscalizar, y el modelo de habilitación nacional o estatal permite, en su concepción originaria, garantizar debidamente aquellos principios.

Esta es la justificación de este modelo estatal y uniforme, que pretende asegurar la preparación e independencia de los funcionarios que desarrollan dichas funciones, de un modelo basado en el control de legalidad que adolece, sin embargo, de un punto débil, desde el momento que en él no se arbitran mecanismos que garanticen la efectividad del control a ellos atribuidos, exceptuando quizás la figura del reparo suspensivo del interventor, pues ese control de legalidad parece querer circunscribirse a la figura del informe legal preceptivo que, en realidad, es un informe limitado a unos pocos de procedimientos administrativos. De esta forma, el modelo teórico planteado por el legislador en el año 1985, que tomaba los fundamentos de los extintos Cuerpos Nacionales, fue adulterado desapareciendo la razón de ser del mantenimiento de esta singular Escala de funcionarios al colocar al funcionario en la órbita de poder del político de turno al que debe fiscalizar. Precisamente, el Tribunal Constitucional se manifestó tempranamente a favor de la constitucionalidad de un sistema sobre el que existían dudas sobre su adecuación al texto constitucional por entender que pudiera vulnerar el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas o por afectar al principio de autonomía local. La STC 25/1983 fue concluyente y no dejó dudas al respecto, al considerar como básica dentro del Ordenamiento Jurídico vigente la existencia de los Cuerpos Nacionales de Administración Local y la selección estatal de los mismos, reconocimiento la importancia de las funciones que desempeñan este personal, de relevancia supralocal, lo que justificaba que el Estado retuviera las competencias sobre las mismas. No obstante, no debemos pasar por alto que tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo ofrecieron su apoyo a un modelo cuestionado y lo hicieron sin complejos, de forma clara, partiendo de la consideración de que el sistema

de Cuerpos Nacionales estaba plenamente legitimado tanto constitucional, como legal e incluso políticamente, al tiempo que alertaba sobre los peligros de una posible regionalización del modelo. Sin lugar a dudas, el sentido de estos fallos solo se explica por la honda raigambre que tenían estos Cuerpos en nuestra función pública local, por el elevado nivel de formación de los funcionarios y por la importancia de las funciones a ellos encomendadas de control de legalidad de la gestión administrativa y, en particular, de fondos públicos, en la medida que constituyen una fuente de seguridad jurídica y una garantía de los derechos de los ciudadanos frente al funcionamiento irregular de la Administración.

No obstante, desde su configuración en la LRBRL el modelo de habilitación de carácter nacional no ha satisfecho ni a los propios funcionarios integrados en la nueva Escala ni a algunas Comunidades Autónomas, ávidas de hacerse con este colectivo, aspirando a su conversión en funcionarios autonómicos. Por otra parte, no podemos obviar la enorme inseguridad que genera la nueva normativa en los propios funcionarios, haciéndolos depender nada menos que de tres Administraciones y no arbitrando suficientes garantías para el desempeño de sus funciones reservadas en óptimas condiciones de imparcialidad e independencia. Prueba de ello es la generalización del sistema de baremos específicos, verdadera práctica viciosa que limita sobremanera las posibilidades de promoción profesional de estos funcionarios o la libre designación, incompatible con la naturaleza de las funciones que desarrollan estos funcionarios por más que se esfuerce el Tribunal Constitucional en justificar su constitucionalidad, sin olvidar la resistencia de no pocas Corporaciones a la convocatoria de vacantes y a que sean cubiertos los puestos reservados por funcionarios nombrados en virtud de concurso. Muchas Corporaciones locales, por su parte, consideran necesaria la existencia de una relación de confianza mutua entre los equipos de gobierno y los habilitados que prestan sus servicios en la Corporación, concepción equivocada sobre el papel que deben desempeñar estos funcionarios que no es otro que la de controlar y fiscalizar la actuación del equipo de gobierno. Además, existe un problema acusado en las pequeñas Corporaciones motivado por la falta de efectivos que, ante la ausencia de secretarios-interventores, acuden a distintas fórmulas para cubrir estos puestos, muchas de ellas irregulares y que a la larga generan muchos problemas. Desde esta perspectiva, la existencia de los Cuerpos Nacionales, como garantía de uniformidad está plenamente justificada incluso en un modelo de Estado territorialmente descentralizado dado que es una forma, aun-

que no la única, de garantizar una selección homologada y una formación contrastada y de calidad de aquellos funcionarios que deben ocupar la cúpula de nuestras Corporaciones Locales.

Sin embargo, el Estado ha contemplado de una forma pasiva los problemas generados por la falta de convocatorias de procesos selectivos, por la tardanza en la convocatoria y resolución de los concursos, por las irregularidades en la fijación de baremos específicos, clasificación de plazas y resoluciones de los procedimientos de libre designación, etc. Esta actitud de pasividad del Ministerio con relación al colectivo, muy acusada al principio, sin embargo, fue cambiando poco a poco hacia posiciones más protectoras. En este sentido, son de destacar las palabras del presidente del Consejo General de Colegios Oficiales de secretarios, interventores y Tesoreros, Eulalio Ávila Cano, en un artículo publicado en el Diario *El Mundo*: “el Estado se desentiende de una escala de funcionarios que siempre hemos ejercido una función tan importante como difícil, la de controlar la legalidad de los actos de las corporaciones locales, lo que en materia de corrupción se hace especialmente necesario”<sup>5</sup>. Este, por lo demás, es un sentimiento muy generalizado entre los integrantes de la Escala de funcionarios de habilitación nacional.

---

<sup>5</sup> Diario *El Mundo* de 7 de julio de 2006.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRREZKUENAGA, I., *Origen de los funcionarios locales de habilitación estatal: los Cuerpos Nacionales*, IVAP, Bilbao, 1996.
- ALONSO CARBAJO, F., “Incidencia en las funciones atribuidas a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional de la nueva organización introducida por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre”, *Actualidad Administrativa*, 12 (2008).
- ÁLVAREZ RICO, M./GONZÁLEZ-HABA GUIADO, V., *Administración y Función Pública en España*, 2ª edición, Dykinson, 1998.
- ÁLVAREZ-COCA GONZÁLEZ, M.ª J., “La fe pública en España. Registros y notarías. Sus Fondos. Organización y Descripción”, *Boletín de la ANABAD*, 37/1-2 (enero-junio 1987).
- “La figura del escribano”, *Boletín de la ANABAD*, 37/4 (octubre-diciembre 1987).
- ARNAU BERNIA, V., “Los Interventores de Administración local y las funciones de control interno”, *Revista de Hacienda Local*, 72 (1994), pp. 625-734.
- ARRAZOLA, L., *Enciclopedia española de Derecho y Administración*, Madrid, 1853.
- ARRIBAS ARRANZ, F., “Los escribanos públicos en Castilla durante el siglo XV”, *Centenario de la Ley del Notariado. Sección I. Estudios históricos*, Madrid, 1964.
- ARROYO YANES, L.M., “Las técnicas de provisión de los puestos de trabajo en la función pública local”, en CASTILLO BLANCO, F (coord.), *Situación actual y tendencias de la función pública española*, Comares, 1998.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M., “La Constitución y la Función Pública Local”, *Certamen. Revista de Administración Local*, 445 (diciembre 1979).
- BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., “Las funciones reservadas a los Funcionarios Locales con Habilitación de Carácter Nacional”, *Revista de Estudios Locales*, núm. extraordinario (julio 1997).
- *Manual de Administración Local*, Comares, 2008.
- BAÑÓN MARTÍNEZ, R., “La Función Pública Local en España. Movilidad, carrera y profesionalidad”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 51 (julio-septiembre 1986).
- BARCO CEBRIÁN, L.C., *La institución notarial en Málaga a la luz del Catastro de Ensenada*, Universidad de Málaga, 2015.
- BEJARANO RUBIO, A., “Los escribanos públicos en Castilla: el condado de Ledesma en el siglo XVI”, *Miscelánea Medieval Murciana*, XIX-XX (1995-1996).
- BLASCO MARTÍNEZ, R.M., *Una aproximación a la institución notarial en Cantabria*, Universidad de Cantabria, 1991.



- BOCANEGRA SIERRA, R., “La función pública en el Proyecto de Ley Reguladora de las Bases del Régimen local”, *Revista de Estudios de la Vida Local*, 224 (octubre-diciembre 1984).
- BOIX REIG, V., *Régimen jurídico de la organización municipal: estatutos del Concejal y del Funcionario*, Trivium, 1991.
- BOLTAÍNA BOSCH, X., “Clases de personal (arts. 8 a 12)”, en DEL REY GUANTER, S. (dir), *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, La Ley, 2008.
- BONO HUERTA, J., *Historia del Derecho notarial español*, 2 vols, Madrid, 1979.
- “La práctica notarial del Reino de Castilla en el siglo XIII. Continuidad e innovación”, en VV.AA., *Notariado público y documento privado: de los orígenes al siglo XIV*, Generalitat Valenciana, 1989.
- BRUN BRUN, G., “La reforma del Régimen Jurídico de los Funcionarios Locales con Habilitación de Carácter Nacional”, *Revista de Estudios Locales CUNAL*, núm. extraordinario (julio 1997).
- BULLÓN RAMÍREZ, A., *Historia del Secretariado de Administración Local*, Madrid, 1966.
- CANTERLO MARTÍNEZ, J., “Personal funcionario de las Entidades Locales”, en CASTILLO BLANCO, F. (dir.), *Manual de Empleo Público*, Iustel, 2008.
- CARRASCO BELINCHÓN, J., “El Estatuto Municipal y la función pública local”, *Cincuentenario del Estatuto Municipal*, IEAL, Madrid, 1975.
- *Pasado, presente y futuro del secretario de administración local*, Diputación Provincial de La Coruña, La Coruña, 1972.
- CARRASCO CANALS, C., “Los funcionarios propios y otros empleados locales”, en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Tratado de Derecho Local*, tomo II, Civitas, 2003.
- “Especial incidencia del actual régimen de la Función Pública Española en el Estado, Comunidades Autónomas y Administración Local”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 230 (abril-junio 1986).
- “La función pública española en la actualidad”, *Revista de Administración Pública*, 107 (1985).
- CASADO QUINTANILLA, B., “Autenticidad documental y escribanos de Ávila en la Baja Edad Media”, *Revista de la Facultad de Geografía e Historia*, 4 (1989).
- CASANOVA AGUILAR, I., “El bienio progresista (1854-56): Historia de un intento de modernización institucional”, en *Anales de Derecho*, 6 (1984).
- CASSESE, S., *La globalización jurídica*, Marcial Pons, Madrid, 2006.
- CASTELAO RODRÍGUEZ, J./D’ANJOU GONZÁLEZ, J., *Manual de Personal al servicio de las Entidades locales*, Barcelona, 1996.
- CASTELL ARTECHE, J.M./ESTEBAN ROMERO, A./RODRÍGUEZ CORTES, J./EGUIA CALVIÑO, J.M., *Ponencia conjunta sobre personal presentada en el Congreso de Municipios de Euskadi*, Gastéis, 1983.



- CASTILLO BLANCO, F., “art. 92”, en REBOLLO PUIG, M. (dir), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.
- “La Reforma del Empleo Público: ¿Cabe preguntarnos por otro modelo para el personal al servicio de las Entidades locales?”, *Revista de Estudios Locales. La reforma del Gobierno local en España*, 2005.
- CAYETANO MARTÍN, C., “Los Escribanos del Concejo de Madrid (s. XVII): Oficios, beneficios, política y documentos”, en GALENDE DÍAZ, J.C. (dir.), *V Jornadas científicas sobre documentación de Castilla e Indias en el siglo XVII*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2006.
- CORDERO CEBALLOS, A., “Las novedades del Estatuto Básico del Empleado Público: incidencia en la Administración Local (II)”, *Revista Jurídica de Extremadura*, 2 (2008).
- CORRAL GARCÍA, E., *El Escribano de Concejo en la Corona de Castilla (siglos XI al XVII)*, Ayuntamiento de Burgos, 1987.
- “¿Modernización del gobierno local?”, en BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A. (coord.), *Modernización del Gobierno Local (Comentarios a la Ley 57/2003, de 16 de diciembre)*, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, 2004.
- D’ANJOU GONZÁLEZ, J./D’ANJOU DE ANDRÉS G., *Personal de las Entidades Locales. Su régimen jurídico y gestión en el Estatuto Básico del Empleado Público*, El Consultor de los Ayuntamientos, 2009.
- DE LA MORENA DE LA MORENA, L., “Selección de funcionarios y provisión de puestos de trabajo, según la jurisprudencia: desde la oposición libre a la libre designación, pasando por el concurso de méritos (II)”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 13 (1999).
- DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, L., “Fe pública y documento público”, *La fe pública*. Jornadas organizadas por el Ministerio de Justicia y Consejo General del Notariado los días 18, 19 y 20 de abril de 1994, Madrid, 1994.
- DOMINGO ZABALLOS, M.J. (coord.), *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, 2.<sup>a</sup> edición, Civitas, 2005.
- DOMÍNGUEZ GUERRERO, M. L., “El control de escribanos públicos en la Corona castellana: un juicio de residencia en la tierra de Sevilla (1570)”, *Studia Historica: Historia Moderna*, 42 (2020).
- ENTRENA CUESTA, R., “El régimen estatutario de los funcionarios públicos como postulado constitucional”, en VV. AA, *Libro Homenaje al profesor García de Enterría*, Civitas, 1991.
- ESTEVE PARDO, J., “Bases estatales y competencias de ejecución”, *Revista Española de Administración Pública*, 39 (1983).
- EXTREMERA EXTREMERA, M.A., “Adquisición y transmisión de oficios de escribano público en Córdoba (siglos XVII-XIX)”, *Actas del III Congreso de Historia de Andalucía*, Córdoba, 2001.

- “El delito en el archivo. De escribanos, falseadores y otras gentes de mal vivir en la castilla del antiguo régimen”, en *Hispania*, 65/220 (2005).
- FERNÁNDEZ FLORES, J.A., “Escribir, en León-Castilla, en la época medieval”, *Viajes y viajeros en la España medieval*. Actas de V Curso de Cultura Medieval, 1993.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., “Aspecto orgánico de la reforma administrativa: evolución y perspectivas”, *Revista de Administración Pública*, 46 (1965).
- FERNÁNDEZ, T.R./SANTAMARÍA, J.A., *Legislación administrativa española del siglo XIX*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977.
- FUENTETAJA PASTOR, J., “Capítulo IX. Función Pública Local”, en FUENTETAJA PASTOR J./FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. (dirs.), *Manual de Derecho Local*, Iustel, 2010.
- GALLEGO Y BURÍN, A., *Manual de Derecho Secretarial (adaptado a la novísima legislación)*, Madrid, 1955.
- GARCÍA DE CORTÁZAR, J.A., “Alfonso X y los poderes del reino”, *IX Semana de estudios alfonsíes*, 2014-2015.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, 1985.
- GARCÍA-GALLO DE DIEGO, A., “La obra legislativa alfonsina y puesto que en ella ocupan las Siete Partidas”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, 54 (1984).
- “Alfonso X el Sabio y su obra legislativa: algunas reflexiones”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, 46 (1976).
- GARCIA-TREVIJANO FOS, J.A., *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. II, Madrid, 1970.
- “Relación orgánica y relación de servicios de los funcionarios públicos”, *Revista de Administración Pública*, 13 (1954).
- GARRIDO FALLA, F., *Comentarios a la Constitución*, Civitas, 1980.
- GIBERT, R., “Derecho municipal de León y Castilla”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, 31 (1961).
- GONZÁLEZ ALONSO, B., *El corregidor castellano (1348-1808)*, IEA, 1970.
- GONZÁLEZ POSADA, A., *Evolución legislativa del régimen local en España (1812-1909)*, Librería general de Victoriano Suárez, Biblioteca de Derecho y Ciencias Sociales, vol. XLIX, Madrid, 1910.
- GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J.L., *Réquiem por la Administración Local*, Dilex, 1997.
- “La destrucción de la Administración Local”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 14 (quincena 30 jul.-14 ago. 2004).
- GONZÁLEZ-HABA GUIADO, V.M.<sup>a</sup>, “Reflexiones en torno a un Seminario sobre Habilitados Nacionales”, *El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados*, 19 (1997).

- “La nueva normativa sobre la Función Pública y sus derivaciones en el ámbito local”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 231 (1986).
- “La función pública local en el marco de la reforma burocrática española”, *Revista de Administración Pública*, 107 (mayo-agosto 1985).
- “Política de personal y rasgos estructurales de la Función pública española”, *Revista de Estudios de la Vida Local*, 220 (octubre-diciembre 1983).
- GUTIÉRREZ REÑÓN, A., “Función del Cuerpo en un sistema de carrera”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 26 (1990).
- GUTIÉRREZ, FERNANDO, N., “Los interventores en los años 80 y en la actualidad”, *Revista de Estudios Locales CUNAL*, 10 (julio-agosto 1996).
- HERRERO JIMÉNEZ, M., “Escritura y poder en Castilla durante la Baja Edad Media: escribir para el gobierno, escribir para la administración”, *Stud. hist., H.<sup>a</sup> mediev.*, 37/2 (2019).
- HUEBNER, R., *A History of Germanic Private Law*, The lawbook Exchange, New Jersey, 2000.
- IGLESIA FERREIRÓS, A., “La obra legislativa de Alfonso X, hechos e hipótesis”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, 50 (1980).
- JIMÉNEZ CAMPO, J., “¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado Autonómico”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 27 (1989).
- JIMÉNEZ LECHUGA, F.J., “La función pública española con especial referencia a los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional”, *REALA*, septiembre 2004-abril 2005.
- “Libre designación funcionarios con habilitación de carácter nacional. Análisis de la Sentencia del Tribunal Supremo 235/2000, de 5 de octubre”, *Revista de Estudios Locales CUNAL*, 54 (marzo 2002).
- “Efectos de los derechos fundamentales en el ámbito de las relaciones laborales”, *Revista de Estudios Locales CUNAL*, 16 (julio-ago 1997).
- “La problemática movilidad de los funcionarios de la admón. local con habilitación de carácter nacional”, *Revista de Estudios Locales CUNAL*, 10 (julio-agosto 1996).
- JUNQUERA GONZÁLEZ, J., “La reforma y modernización de la Administración Local española (hacia una nueva descentralización administrativa”, en SAINZ MORENO, F. (dir.), *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, INAP, 2004.
- “El Estatuto de los funcionarios locales con habilitación estatal y algunas reflexiones en torno al control interno económico-financiero en el ámbito local”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 141 (2009).
- LEZCANO PÉREZ, R., “Boicot a los funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional de nuevo ingreso”, *Revista de Estudios Locales CUNAL*, 9 (mayo-junio 1996).

- LLISET BORRELL, F., “La función pública local en el marco de la Cataluña autónoma”, *Documentación Administrativa*, 176 (1977).
- LÓPEZ BENÍTEZ, M., “Capítulo III. Selección y Formación de los Funcionarios de Carácter Nacional”, en REBOLLO PUIG, M. (dir.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.
- *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*, Civitas, Madrid, 1994.
  - “Funcionarios con habilitación de carácter estatal”, en CASTILLO BLANCO F. (dir.); QUESADA LUMBRERAS, J. (coord.), *Manual de Empleo Público*, Iustel, 2009.
- LÓPEZ MERINO, F., “La posición del Consejo General Nacional respecto a los funcionarios locales con HCN”, *Revista de Estudios locales CUNAL*, núm. extraordinario (julio 1997).
- LÓPEZ NIETO, L., “Funciones y perfiles de los funcionarios directivos locales”, *Revista de Estudios Locales CUNAL*, núm. extraordinario (julio 1997).
- LÓPEZ PELLICER, J.A., “Sobre la reforma y modernización del Gobierno local”, en BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A. (coord.), *Modernización del gobierno local (comentarios a la Ley 57/2003, de 16 de diciembre)*, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, 2004.
- MAP, *Informe de la Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*, 25 de abril de 2005.
- MARCHANT RIVERA, A., “La expedición del documento notarial castellano en el tránsito a la modernidad: de la nota registral a la matriz del Protocolo notarial”, en VV.AA., *Paseo documental por el Madrid de antaño*, Universidad Complutense de Madrid, 2015.
- MARCOS OYARZUM, F.J., *Los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional. De la selección a la provisión de puesto*, Bayer Hnos., Barcelona, 2002.
- “La libre designación en los cuerpos nacionales. Regulación funcional. Visión crítica de la sentencia 235/2000, de 5 de octubre: huida hacia el sistema gerencial”, *Revista de Estudios Locales CUNAL*, núm. extraordinario (julio 2003).
- MARTÍN MATEO, R., *Manual de Derecho Administrativo*, 14.<sup>a</sup> edición, Trivium, 1995.
- MARTÍN REBOLLO, L., “La función pública local de cara a su reforma”, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, 223 (julio-septiembre 1984).
- MARTÍNEZ DíEZ, G., “El Fuero Real y el Fuero de Soria”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, 39 (1969).
- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M., “Los pequeños y medianos municipios ante la reforma del régimen local en España”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, 7 (2006).
- MARTÍNEZ GIJÓN, J., “Estudios sobre el oficio de escribano en Castilla durante

- la Edad Moderna”, *Centenario de la Ley del Notariado*. Sección I: estudios históricos, Madrid, 1964.
- MARTÍNEZ MARÍN, A., *Funcionarios locales con habilitación. Pasado, presente y futuro*, Tecnos, Madrid, 1999.
- “Funcionarios Públicos. Funcionarios Locales con habilitación Estatal”, en MUÑOZ MACHADO, S. (coord.), *Tratado de Derecho Municipal*, tomo II, 2ª edición, Civitas, 2003.
  - “La reforma 2003 de los funcionarios locales con habilitación estatal”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, 291 (enero-abril 2003).
- MAS Y ABAD, C., *Consultor de Alcaldes y Ayuntamientos*, vol. III, Madrid, 1851.
- MENDOZA GARCÍA, E.M.<sup>a</sup>, “Los escribanos reales de Málaga en el siglo XVII”, *Baética. Estudios de Arte, Geografía e Historia*, 27 (2005).
- “En testimonio de la verdad: los signos de los escribanos públicos”, *Baética: estudios de arte, geografía e historia*, 35 (2013).
- MORRELL OCAÑA, A., “Situación y perspectivas de los funcionarios de Administración local con Habilitación Nacional”, *Revista de Estudios Locales*, núm. extraordinario (2000).
- MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, 1982.
- NIETO GARCÍA, A., *Corrupción en la España democrática*, Barcelona, Ariel, 1997.
- “Historia y elegía de los Depositarios de fondos de Administración local”, *Revista de Estudios de la Administración local y autonómica*, 234 (1987).
  - “El Secretariado de Administración Local en Cataluña y la Ley de 9 de marzo de 1934”, *Revista Jurídica de Cataluña*, 4 (1976).
  - “De la República a la democracia: La Administración española del franquismo (III)”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 18 (1978).
- ORTEGA ÁLVAREZ, L., “La incidencia del desarrollo del Estado Autonómico sobre la concepción del sistema de la habilitación de carácter nacional de funcionarios locales”, *Revista de Administración Pública*, 153 (septiembre-diciembre 2000).
- PALOMAR OLMERA, A., “El modelo de Función Pública Local: algunas reflexiones sobre su presente y futuro”, *Revista de Estudios de Administración Local*, 291 (enero-abril 2003).
- “La gestión de recursos humanos en el ámbito local en busca de su propia identidad”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 668 (2005).
  - “El modelo de Función Pública Local: algunas reflexiones sobre su presente y futuro”, *Revista de Estudios de Administración Local*, 291 (enero-abril 2003).
  - “Un giro inesperado en la evolución de la normativa básica de la función pública: la STC 37/2002, de 14 de febrero 2002”, *Boletín Aranzadi Administrativo*, 11 (2002).

- *Derecho de la función pública*, Dykinson, 1996.
- PARADA VAZQUEZ, R., *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, 19 edición, Marcial Pons, 2007.
- “Capítulo I. Cuestiones básicas de la Administración local”, en FUENTETAJA PASTOR J./FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. (coord.), *Manual de Derecho Local*, Iustel, 2010.
- *Derecho del Empleo Público*, Marcial Pons, 2007.
- “La segunda descentralización del Estado autonómico al municipal”, en PARADA VAZQUEZ, R./FUENTETAJA PASTOR, J.A. (coord.), *Reformas y retos de la Administración de la Administración local*, Marcial Pons, 2007.
- PARDO RODRIGUEZ, M. L., “Lo privado y lo público. Juan Álvarez de Alcalá, escribano público de Sevilla (1500-1518)”, en TORNÉ, E./VILLALVA, E. (eds.), *El Nervio de la República. El Oficio de escribano en el Siglo de Oro*, Calambur, 2010.
- PAREJO ALFONSO, L., “Límites al desarrollo del Estatuto por las Comunidades Autónomas”, *El Estatuto de la Función Pública a debate*, COLEX/UNED, 2003.
- “La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública”, *Documentación Administrativa*, 218-219 (abril-septiembre 1989).
- PAREJO ALFONSO, L./JIMÉNEZ BLANCO, C./ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Manual de Derecho Administrativo*, volumen I, Ariel, 1998.
- PASSAGGERI, R., *Aurora*, con las adiciones de Pedro de UNZOLA, versión al castellano de Rafael NÚÑEZ LAGOS, Ilustre Colegio Notarial de Madrid, II Congreso Internacional del Notariado Latino, Madrid, 1950.
- PAZ TABOADA, M., “Et lux perpetua luceat eis. La consumación del golpe de gracia a la Secretaría municipal: en puertas de una extinción (Aspectos de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre)”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 21 (quincena 15-29 nov. 2004).
- PÉREZ LUQUE, A., *La estructura de personal de las Corporaciones Locales*, Comares, 1999.
- “Vivencia, impresiones y recuerdos del Instituto de Estudios de Administración Local”, en VV.AA., *La formación de los funcionarios en España*, Instituto Nacional de Administración Pública, 2001.
- PÉREZ MARTÍN, A., “El fuero de Soria y el Derecho común”, *Anuario de Historia del derecho español*, 76 (2006).
- PORRAS ARBOLEDAS, P.A./RAMÍREZ VAQUERO, E./SABATÉ Y CURULL, F., *La época medieval: administración y gobierno*, Istmo, 2003.
- RÁBADE OBRADÓ, M.P., “Los escribanos públicos en la Corona de Castilla durante el reinado de Juan II. Una aproximación de conjunto”, *En la España medieval*, 19.
- *Orígenes del notariado madrileño: los escribanos públicos en el siglo XV*, Colegios Notariales de España, 2001.



- RAMÍREZ RUIZ, R., *Caciquismo y endogamia. Un análisis del poder local en la España de la Restauración*, Dykinson, Madrid, 2008
- RIESCO TERRERO, A., “El notariado castellano bajomedieval (siglos XIV-XV): historia de esta institución y de la producción documental de los notarios hasta el reinado de Isabel I de Castilla”, *II Jornadas científicas sobre documentación de la Corona de Castilla (siglos XII-XIV)*, Universidad Complutense, 2003.
- “El notariado español en la Corona de Castilla e Indias en el siglo XVI: los oficios públicos escribaniles”, en FRANCISCO OLMOS, J.M./DE SANTIAGO FERNÁNDEZ J./GALANDE DÍAZ J.C. (dir), *IV Jornadas Científicas sobre Documentación de Castilla e Indias en el siglo XVI*, 2005.
  - “El notariado y los Reyes Católicos: el estado de postración de la institución notarial castellana durante el siglo XV y principios del XVI”, en FRANCISCO DE OLMOS, J.M./SANTIAGO FERNÁNDEZ, J./GALENDE DÍAZ, C. (coord./dir.), *III Jornadas Científicas sobre Documentación en Época de los Reyes Católicos*, Universidad Complutense de Madrid, 2004.
  - “La Real Provisión de ordenanzas de Isabel I de Castilla (Alcalá, 7-VI-1503) con normas precisas para la elaboración del registro público notarial y la expedición de copias autenticadas”, *Documenta e Instrumenta*, 1 (2004).
- RODRÍGUEZ ADRADOS, M., “El derecho notarial en el Fuero de Soria y en la legislación de Alfonso X el Sabio”, *Revista de Derecho Notarial*, 11 (1965).
- RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M. “La fe pública como valor constitucional”, *La fe pública*, Jornadas organizadas por el Ministerio de Justicia y Consejo General del Notariado los días 18, 19 y 20 de abril de 1994.
- ROJAS GARCÍA, R., “La memoria de lo privado en lo público: los escribanos públicos sevillanos”, *Historia. Instituciones. Documentos*, 31 (2004).
- ROMANELLI, R., *Sulle carte interminate. Un ceto di impiegati tra privato e pubblico: y segretari comunali in Italia (1860-1915)*, Il Mulino, Bolonia, 1997.
- SALANOVA ALCALDE, R., “Comunidades Autónomas y Funcionarios Locales con Habilitación Nacional”, *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, número extraordinario (1997).
- SÁNCHEZ BLANCO, A., “La función pública de los Secretarios e Interventores de la Administración Local”, *Revista de Estudios de Administración Local*, 291 (enero-abril 2003).
- “Modernización del Gobierno Local y Gobernanza Europea”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, 1 (septiembre 2003).
- SÁNCHEZ MORÓN, M., “Balance de la Función Pública”, *La posición institucional de la Administración Local ante el siglo XXI*, Oñati 1998.
- “Objeto y ámbito de aplicación”, en SÁNCHEZ MORÓN (dir.), *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Lex Nova, 2007.
  - *Derecho de la Función Pública*, 13ª edición, Tecnos, 2020.

- SÁNCHEZ MORÓN, M./CASTILLO BLANCO, F./PALOMAR OLMEDA, A./SALA FRANCO, T., *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, 2ª edición, Lex Nova, 2008.
- SÁNCHEZ, J.J., *Nobleza, privilegios y prerrogativas del oficio público de escribano*, tomo I, Valencia, Hermanos de Orga, 1744.
- SERRANO PASCUAL, A., “El régimen jurídico de los funcionarios con habilitación estatal”, *El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados*, 24 (2008).
- SIMÓN TOBALINA, J.L., “Status histórico actual y futuro de los Secretarios de Administración Local”, *Revista de Estudios de la Vida Local*, 207 (1980).
- SOSA WAGNER, F., “Los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional: una reflexión desde la historia”, *Revista de Estudios Locales*, núm. extraordinario, junio de 1997.
- TORNOS MAS, J., “La legislación básica en la jurisprudencia del TC”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 31 (1991).
- TOSCAS I SANTAMANS, E., *Secretarios Municipales y construcción del Estado Liberal en España*, Tirant Monografías, 2008.
- “La Administración en manos de los políticos. El manifiesto del COSITAL de marzo de 2007. Un comentario desde la Historia”, *Biblio3w: Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, 12/714 (30 marzo 2007).
- TOSCAS I SANTAMANS, E./AYALA, F., “Entre profesionales y burócratas: Los Secretarios municipales en la España del siglo XIX”, *Scripta Nova, Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, IV/119-92 (2002).
- TRAYTER, J.M./NOGUERA DE LA MUELA, B., “La Jurisprudencia Constitucional relativa a Funcionarios Locales con Habilitación de Carácter Nacional”, *Revista de Estudios Locales*, núm. extraordinario (julio 1997).
- TUSELL GÓMEZ, J./CHACÓN ORTIZ, D., *La reforma de la Administración Local en España (1900-1936)*, 2ª edición, INAP, 1987.
- VERA Y CASADO, B., *La Administración Local. Memoria sobre los vicios y abusos existentes en los Municipios. Proyectos y Bases para corregirlos*, Madrid, 1893.
- WICKHAN, C., *Europa en la Edad Media. Una nueva interpretación*, Crítica, 2017.



PROGRAMA HISTORIA DEL DERECHO  
PUBLICACIONES  
ISSN: 2255-5137

1. Luis Grau, *Orígenes del constitucionalismo americano. Corpus documental bilingüe / Selected Documents Illustrative of the American Constitutionalism. Bilingual edition*, 3 vols., Madrid 2009, 653+671+607 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/5669>
2. Luis Grau, *Nosotros el pueblo de los Estados Unidos. La Constitución de los Estados Unidos y sus enmiendas. 1787-1992. Edición bilingüe / We the People of the United States. The U.S. Constitution and its Amendments. 1787-1992. Bilingual edition*, Madrid 2010, 338 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/8517>
3. Carlos Petit, *Fiesta y contrato. Negocios taurinos en protocolos sevillanos (1777-1847)*, Madrid 2011, 182 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/10145>
4. Pablo Mijangos y González, *El nuevo pasado jurídico mexicano. Una revisión de la historiografía jurídica mexicana durante los últimos 20 años*, Madrid 2011, 110 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/10488>
5. Luis Grau, *El constitucionalismo americano. Materiales para un curso de historia de las constituciones*, Madrid 2011, xxii+282 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/11865>
6. Víctor Tau Anzoátegui, *El taller del jurista. Sobre la Colección Documental de Benito de la Mata Linares, oidor, regente y consejero de Indias*, Madrid 2011, 175 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/12735>
7. Ramon Llull, *Arte de Derecho*, estudio preliminar de Rafael Ramis Barceló, traducción y notas de Pedro Ramis Serra y Rafael Ramis Barceló, Madrid 2011, 178 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/12762>
8. Consuelo Carrasco García, *¿Legado de deuda? A vueltas con la Pandectística*, Madrid 2011, 158 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/12823>
9. Pio Caroni, *Escritos sobre la codificación*, traducción de Adela Mora Cañada y Manuel Martínez Neira, Madrid 2012, xxvi + 374 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/13028>
10. Esteban Conde Naranjo (ed.), *Vidas por el Derecho*, Madrid 2012, 569 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/13565>
11. Pierangelo Schiera, *El constitucionalismo como discurso político*, Madrid 2012, 144 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/13962>

12. Rafael Ramis Barceló, *Derecho natural, historia y razones para actuar. La contribución de Alasdair MacIntyre al pensamiento jurídico*, Madrid 2012, 480 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/13983>
13. Paola Miceli, *Derecho consuetudinario y memoria. Práctica jurídica y costumbre en Castilla y León (siglos XI-XIV)*, Madrid 2012, 298 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/14294>
14. Ricardo Marcelo Fonseca, *Introducción teórica a la historia del derecho*, prefacio de Paolo Cappellini, Madrid 2012, 168 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/14913>
15. Alessandra Giuliani, *Derecho dominical y tanteo comunal en la Castilla moderna*, Madrid 2012, 134 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/15436>
16. Luis Grau, *An American Constitutional History Course for Non-American Students*, Madrid 2012, xx + 318 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/16023>
17. Antonio Ruiz Ballón, *Pedro Gómez de la Serna (1806-1871). Apuntes para una biografía jurídica*, Madrid 2013, 353 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/16392>
18. Tamara El Khoury, *Constitución mixta y modernización en Libano*, prólogo de Maurizio Fioravanti, Madrid 2013, 377 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/16543>
19. María Paz Alonso Romero/Carlos Garriga Acosta, *El régimen jurídico de la abogacía en Castilla (siglos XIII-XVIII)*, Madrid 2013, 337 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/16884>
20. Pio Caroni, *Lecciones de historia de la codificación*, traducción de Adela Mora Cañada y Manuel Martínez Neira, Madrid 2013, 213 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/17310>
21. Julián Gómez de Maya, *Culebras de cascabel. Restricciones penales de la libertad ambulatoria en el derecho codificado español*, Madrid 2013, 821 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/17322>
22. François Hotman, *Antitriboniano, o discurso sobre el estudio de las leyes*, estudio preliminar de Manuel Martínez Neira, traducción de Adela Mora Cañada, Madrid 2013, 211 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/17855>
23. Jesús Vallejo, *Maneras y motivos en Historia del Derecho*, Madrid 2014, 184 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/18090>
24. María José María e Izquierdo, *Los proyectos recopiladores castellanos del siglo XVI en los códigos del Monasterio de El Escorial*, Madrid 2014, 248 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/18295>

25. Regina Polo Martín, *Centralización, descentralización y autonomía en la España constitucional. Su gestación y evolución conceptual entre 1808 y 1936*, Madrid 2014, 393 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/18340>
26. Massimo Meccarelli/Paolo Palchetti/Carlo Sotis (eds.), *Il lato oscuro dei Diritti umani: esigenze emancipatorie e logiche di dominio nella tutela giuridica dell'individuo*, Madrid 2014, 390 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/18380>
27. María López de Ramón, *La construcción histórica de la libertad de prensa: Ley de policía de imprenta de 1883*, Madrid 2014, 143 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/19296>
28. José María Coma Fort, *Codex Theodosianus: historia de un texto*, Madrid 2014, 536 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/19297>
29. Jorge Alberto Núñez, *Fernando Cadalso y la reforma penitenciaria en España (1883-1939)*, Madrid 2014, 487 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/19662>
30. Carlos Petit, *Discurso sobre el discurso. Oralidad y escritura en la cultura jurídica de la España liberal*, Madrid 2014, 185 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/19670>
31. Jean-Étienne-Marie Portalis, *Discurso preliminar sobre el proyecto de Código civil*, Madrid 2014, 53 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/19797>
32. Cesare Beccaria, *Tratado de los delitos y de las penas*, Madrid 2015, 87 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/20199>
33. Massimo Meccarelli/Paolo Palchetti (eds.), *Derecho en movimiento: personas, derechos y derecho en la dinámica global*, Madrid 2015, 256 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/20251>
34. Alessandro Somma, *Introducción al derecho comparado*, traducción de Esteban Conde Naranjo, Madrid 2015, 193 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/20259>
35. A. F. J. Thibaut, *Sobre la necesidad de un derecho civil general para Alemania*, Madrid 2015, 42 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/21166>
36. J.-J.-R. de Cambacérès, *Discursos sobre el Código civil*, Madrid 2015, 61 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/21254>
37. Ramon Llull, *Arte breve de la invención del derecho*, estudio preliminar de Rafael Ramis Barceló, traducción de Pedro Ramis Serra y Rafael Ramis Barceló, Madrid 2015, 233 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/21406>

38. F. C. von Savigny, *De la vocación de nuestra época para la legislación y la ciencia del Derecho*, Madrid 2015, 130 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/21520>
39. Joaquín Marín y Mendoza, *Historia del derecho natural y de gentes*, Madrid 2015, 40 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/22079>
40. Rafael Ramis Barceló, *Petrus Ramus y el Derecho. Los juristas ramistas del siglo XVI*, Madrid 2016, 250 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/22197>
41. Emanuele Conte, *La fuerza del texto. Casuística y categorías del derecho medieval*, edición de Marta Madero, Madrid 2016, 194 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/22261>
42. *Constituciones españolas: 1808-1978*, edición de Javier Carlos Díaz Rico, Madrid 2016, 259 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/22905>
43. Giacomo Demarchi, *Provincia y Territorio en la Constituyente española de 1931. Las raíces europeas del Estado integral*, Madrid 2016, 362 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/22906>
44. Miguel Ángel Ladero Quesada/César Olivera Serrano (dirs.), *Documentos sobre Enrique IV de Castilla y su tiempo*, Madrid 2016, xx + 1446 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/23015>
45. Gustavo César Machado Cabral/Francesco Di Chiara/Óscar Hernández Santiago/Belinda Rodríguez Arrocha, *El derecho penal en la edad moderna: Nuevas aproximaciones a la doctrina y a la práctica judicial*, Madrid 2016, 217 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/23021>
46. Lope de Deza, *Juicio de las leyes civiles*, estudio preliminar de Víctor Tau Anzoátegui, edición de María José María e Izquierdo, Madrid 2016, 136 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/23228>
47. Henrik Brenkman, *Historia de las Pandectas*, estudio preliminar, traducción y notas de Juan Lorenzo, Madrid 2016, 426 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/23317>
48. Massimo Meccarelli (a cura di), *Diversità e discorso giuridico. Temi per un dialogo interdisciplinare su diritti e giustizia in tempo di transizione*, Madrid 2016, 287 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/23792>
49. Beatrice Pasciuta, *El diablo en el Paraíso. Derecho, teología y literatura en el Processus Satane (s. XIV)*, Madrid 2017, 264 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/24439>
50. Maximiliano Hernández Marcos, *Tras la luz de la ley: legislación y justicia en Prusia a finales del siglo XVIII. Un modelo de Ilustración jurídica*, Madrid 2017, 184 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/24488>

51. Eleonora Dell'Elicine/Paola Miceli/Alejandro Morin (comps.), *Artifcios pasados. Nociones del derecho medieval*, Madrid 2017, 307 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/24514>
52. Eva Elizabeth Martínez Chavéz, *Redes en el exilio. Francisco Ayala y el Fondo de Cultura Económica*, Madrid 2017, 145 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/24715>
53. Pierre de Jean Olivi, *Tratado de los contratos*, estudio preliminar de Rafael Ramis Barceló, traducción de Pedro Ramis Serra y Rafael Ramis Barceló, Madrid 2017, 171 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/25200>
54. Daniel Panateri, *El discurso del rey. El discurso jurídico alfonsí y sus implicaciones políticas*, Madrid 2017, 284 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/25377>
55. Joaquín Costa, *El problema de la ignorancia del derecho y sus relaciones con el estatus individual, el referéndum y la costumbre*, Madrid 2017, 85 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/25578>
56. Massimo Meccarelli (ed.), *Reading the Crisis: Legal, Philosophical and Literary Perspectives*, Madrid 2017, 224 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/25705>
57. Pablo Ramírez Jerez/Manuel Martínez Neira, *La historia del derecho en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Los concursos de derecho consuetudinario*, Madrid 2017, 322 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/25809>
58. Thomas Duve (coord.), *Actas del XIX Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, 2 vols., Madrid 2017, 1681 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/25729>
59. Víctor Saucedo, *Conspiracy. A Conceptual Genealogy (Thirteenth to Early Eighteenth Century)*, Madrid 2017, 350 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/26095>
60. Aurora Miguel Alonso (dir.), *Doctores en derecho por la Universidad Central. Catálogo de tesis doctorales 1847-1914*, Madrid 2017, 571 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/26198>
61. François Hotman, *Francogallia, o la Galia francesa*, estudio preliminar y traducción de Tamara El Khoury, Madrid 2017.  
<http://hdl.handle.net/10016/26321>
62. Rafael Altamira, *Spain. Sources and Development of Law*, estudio preliminar y edición de Carlos Petit, Madrid 2018, lxxxvi + 126 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/26322>

63. Jesús Delgado Echeverría, *Joaquín Costa, jurista y sociólogo. Derecho consuetudinario e ignorancia de la ley*, Madrid 2018, 174 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/26335>
64. Rubén Pérez Trujillano, *Creación de constitución, destrucción de Estado: la defensa extraordinaria de la II República española (1931-1936)*, Madrid 2018, 367 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/27108>
65. Eugenia Torijano Pérez, *Los estudios jurídicos en la universidad salmantina del siglo XIX*, Madrid 2018, 625 pp. + apéndices complementarios.  
<http://hdl.handle.net/10016/27392>
66. Laura Beck Varela/María Julia Solla Sastre (coordinadoras), *Estudios Luso-Hispanos de Historia del Derecho. Estudos Luso-Hispanos de História do Direito*, Madrid 2018, 543 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/27751>
67. Manuel Martínez Neira/Pablo Ramírez Jerez, *Hinojosa en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Madrid 2018, 279 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/27810>
68. Rudolf von Jhering, *La lucha por el derecho*, estudio preliminar y edición de Luis Llorredo Alix, Madrid 2018, 137 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/27845>
69. Enrique Roldán Cañizares, *Luis Jiménez de Asúa: Derecho penal, República, Exilio*, Madrid 2019, 406 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/28236>
70. José María Puyol Montero, *Enseñar derecho en la República. La Facultad de Madrid (1931-1939)*, Madrid 2019, 486 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/28286>
71. Pedro L. López Herraiz, *Formar al hombre de Estado. Génesis y desarrollo de la École libre des sciences politiques (1871-1900)*, Madrid 2019, 333 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/28313>
72. Emiliano J. Buis, *El juego de la ley. La poética cómica del derecho en las obras tempranas de Aristófanes (427-414 a.C.)*, Madrid 2019, 442 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/28358>
73. Virginia Amorosi/Valerio Massimo Minale (ed.), *History of Law and Other Humanities: Views of the Legal World Across the Time*, Madrid 2019, 588 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/28459>
74. Carlos Petit, *Un Código civil perfecto y bien calculado. El proyecto de 1821 en la historia de la codificación*, Madrid 2019, 409 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/28678>

75. Eduardo de Hinojosa, *El elemento germánico en el derecho español*, Madrid 2019, 82 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/28877>
76. Carlos Petit (ed.), *Derecho ex cathedra. 1847-1936. Diccionario de catedráticos*, Madrid 2019, 491 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/28916>
77. Manuel Ángel Bermejo Castrillo (ed.), *La memoria del jurista español. Estudios*, Madrid 2019, 416 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/29108>
78. Elisabetta Fiocchi Malaspina/Simona Tarozzi (ed.), *Historical Perspectives on Property and Land Law. An Interdisciplinary Dialogue on Methods and Research Approaches*, Madrid 2019, 236 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/29290>
79. Daniel J. García López, *La máquina teo-antropo-legal. La persona en la teoría jurídica franquista*, Madrid 2020, 121 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/29463>
80. Concepción Arenal, *Las colonias penales de la Australia y la pena de deportación*, Madrid 2020, 99 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/29667>
81. Cristina Morales Segura, *Galeotes de mercurio. El caso de Mateo Alemán: la interacción entre el derecho y la literatura en el informe de la mina de mercurio de Almadén y El Guzmán de Alfarache*, Madrid 2020, 276 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/29888>
82. Eduardo de Hinojosa, *La condición civil de la mujer en el derecho español antiguo y moderno*, Madrid 2020, 50 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/30043>
83. Eduardo de Hinojosa, *Influencia que tuvieron en el derecho público de su patria y singularmente en el derecho penal los filósofos y teólogos españoles anteriores a nuestro siglo*, Madrid 2020, 146 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/30052>
84. Eva Elizabeth Martínez Chávez, *España en el recuerdo, México en la esperanza. Juristas republicanos del exilio*, Madrid 2020, 343 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/30520>
85. Rafael de Ureña y Smenjaud, *Una tradición jurídica española: La autoridad paterna como el poder conjunto y solidario del padre y de la madre*, estudio preliminar y edición de Carlos Petit, Madrid 2020, 174 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/30550>
86. Carlos Petit, *Derecho por entregas. Estudios sobre prensa y revistas en la España liberal*, Madrid 2020, 311 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/30841>

87. Massimo Meccarelli/Cristiano Paixão/Claudia Roesler (ed.), *Innovation and Transition in Law: Experiences and Theoretical Settings*, Madrid 2020, 352 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/31394>
88. Fernando Martínez-Pérez, *Posesión, dominio y Registro. Constitución de la propiedad contemporánea en España (1861-1944)*, Madrid 2020, 286 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/31430>
89. Fernando Liendo Tagle, *Prensa jurídica española. Avance de un repertorio (1834-1936)*, Madrid 2020, 235 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/31583>
90. Rafael Ramis Barceló, *El nacimiento de la Filosofía del derecho. De la Philosophia iuris a la Rechtsphilosophie*, Madrid 2021, 248 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/31704>
91. Eugenia Torijano Pérez, *Ser (de nuevo) doctor por Salamanca. Las tesis doctorales de la Facultad de Derecho en el Sexenio Revolucionario (1868-1874)*, Madrid 2021, 441 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/31694>
92. Víctor Saucedo, *The Poulterers' Case (1611): A Landmark in the History of Criminal Conspiracy*, Madrid 2021, 302 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/31790>
93. Albert Venn Dicey, *¿Puede enseñarse el derecho inglés en las universidades?*, estudio preliminar y traducción de Javier Carlos Díaz Rico, Madrid 2021, 134 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/31912>
94. Cristina Nogueira da Silva/Margarida Seixas (coordinadoras), *Estudos Luso-Hispanos de História do Direito. Estudios Luso-Hispanos de Historia del Derecho*, vol. II, Madrid 2021, 648 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/32002>
95. Giacomo Demarchi, Francesco Di Chiara, Elisabetta Fiocchi Malaspina, Belinda Rodríguez Arrocha (eds.), *Las fronteras de la Ilustración. Itinerarios entre historia y derecho*, Madrid 2021, 313 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/32201>
96. Manuel Ángel Bermejo Castrillo (ed.), *Temporalidades inter/disciplinares (Derecho, Filosofía, Política)*, Madrid 2021, 246 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/32263>
97. Julius Hermann von Kirchmann, *La falta de valor de la jurisprudencia como ciencia*, Madrid 2021, 43 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/32336>
98. Víctor Tau Anzoátegui, *Casuismo y sistema. Indagación histórica sobre el espíritu del Derecho Indiano*, Madrid 2021, xi + 617 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/32572>



99. Vicente Ángel Álvarez Palenzuela, *Documentos de Benedicto XIII referentes a la Corona de Castilla*, Madrid 2021, 3673 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/32581>
100. Jesús Bogarín Díaz, *Formación léxica y conceptualización jurídica: el vocablo «excepción»*, Madrid 2021, 193 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/33149>
101. Eduardo Esteban Magoja, *La obediencia a la ley como coraza del pueblo: la defensa de las instituciones jurídicas en el texto del Anónimo de Jámblico*, Madrid 2021, 141 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/33227>
102. Javier Carlos Díaz Rico, *El acceso a la cátedra. Inventario de oposiciones a cátedras jurídicas 1859-1983*, Madrid 2021, 1119 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/33711>
103. Clara Álvarez Alonso, *Rafael del Riego. Una vida por la Constitución*, Madrid 2021, 232 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/33721>
104. Rafael Jesús Vera Torrecillas, *Del escribano al secretario municipal. Antecedentes, origen y evolución de los cuerpos nacionales hasta la Ley de bases del régimen local*, Madrid 2021, 320 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/33764>